

NOTA TÉCNICA

Evidências e a realidade sobre o debate envolvendo o ICMS e respectivos benefícios fiscais



GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL

SECRETARIA DA FAZENDA

SUMÁRIO EXECUTIVO

- ✓ O crescimento do PIB não tem se traduzido em crescimento da arrecadação de ICMS na mesma magnitude.
- ✓ O crescimento do setor agropecuário tem impacto restrito sobre o comportamento do PIB.
- ✓ O crescimento do setor agropecuário não se traduz em crescimento da arrecadação de ICMS na mesma magnitude.
- ✓ Aumento da alíquota de ICMS não resulta em queda de arrecadação tributária.
- ✓ A tributação da cesta básica tem efeito limitado sobre a inflação.
- ✓ A gestão dos gastos tem aumentado a produtividade do setor público no Rio Grande do Sul. Em contraposição, o aumento dos gastos correspondentes a benefícios tributários corresponde à queda na produtividade.
- ✓ O crescimento da concessão de benefícios não tem resultado em crescimento do PIB.
- ✓ A concessão continuada de benefícios tributárias aumenta a ineficiência econômica.
- ✓ Setor privado tem apresentado queda de eficiência enquanto o setor público tem experimentado aumento. A relação entre esses dois atores é complementar.

O presente estudo apresenta a análise da Secretaria Estadual da Fazenda do Rio Grande do Sul (Sefaz-RS) para contribuir ao debate técnico em torno dos decretos do Executivo que alteram a concessão de benefícios fiscais.

A rigor, a partir da avaliação dos estudos técnicos produzidos e já divulgados, pode-se observar um conjunto de teses centrais utilizadas como fundamentação para a argumentação e posicionamento de entidades empresariais que podem ser resumidas conforme se segue:

- O crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) tem influência direta e significativamente a arrecadação de ICMS;
- O crescimento do setor agro está diretamente relacionado ao crescimento do PIB;
- O crescimento do setor agro é determinante para o crescimento da arrecadação de ICMS;
- Tributação excessiva e perda de arrecadação (curva de Laffer);
- Tributação da cesta básica versus inflação;

Adicionalmente, considerando as propostas formuladas pelas entidades quanto à redução nos gastos públicos e ao aumento de produtividade, o estudo contribui para o debate com a apresentação de uma perspectiva mais ampla quanto ao papel do Estado na economia e no mundo moderno, bem como em relação aos itens que compõem o gasto público e sua natureza rígida. Nesse sentido, torna-se oportuno esclarecer que os seguintes temas também serão abordados:

- Gestão do gasto e produtividade do setor público;
- Benefícios tributários versus PIB;
- Benefícios tributários: temporalidade versus ineficiência;
- Benefícios tributários versus competitividade;
- Empresas eficientes versus Estado ineficiente;

Crescimento do PIB e arrecadação do ICMS

O tributo ICMS corresponde a um percentual sobre o consumo de bens e serviços. Em princípio, quanto maior o nível de atividade econômica, correspondendo ao crescimento do PIB, espera-se um aumento do consumo e da circulação de mercadorias, traduzindo-se em aumento potencial da arrecadação tributária. Com base nessa tese inicial, em geral, proponentes de redução de alíquota de tributos estabelecem uma hipótese conclusiva de que essa redução corresponderia a aumento da renda disponível, que levaria a aumento do consumo e do PIB, resultando em uma maior base de arrecadação. A posteriori, esse aumento na base de arrecadação mais que compensaria essa redução de alíquota.

Ao contrário, a relação entre PIB e ICMS não pode ser interpretada de forma tão simplista e automática, em razão da heterogeneidade das atividades econômicas que compõem o agregado do PIB, bem como pela especificidade de mercado de cada item quanto à natureza do consumo e disponibilidade de

oferta. Especificamente, questões como elasticidade preço e renda, essencialidade do bem e participação relativa de cada atividade econômica na matriz produtiva local podem limitar o efeito de crescimento do PIB, reduzindo o efeito sobre arrecadação tributária.

A elasticidade preço corresponde à concorrência potencial por substitutos próximos. Nesse sentido, quanto mais essencial um bem, infere-se menor quantidade de substitutos, o que forçaria um piso para redução do consumo. Um dos exemplos mais utilizados pela literatura econômica corresponde ao sal de cozinha.

Por sua vez, a elasticidade renda corresponde à expansão da cesta de consumo disponível ao consumidor, na medida em que se amplia sua restrição orçamentária, possibilitando acesso a produtos não essenciais. Seria o caso de produtos de maior valor adicionado ou sofisticados, como carne de primeira, perfumes, aparelhos eletrônicos de marca.

Bens de consumo básico, como alimentos, tendem a ser classificados como inferiores, ou seja, na medida em que aumenta a renda familiar, parte crescente é destinada ao consumo de bens superiores – equipamentos eletrônicos, serviços de maior valor adicionado, ou a poupança.

As figuras 1 e 2 mostram a evolução da arrecadação de ICMS e do PIB no Rio Grande do Sul, bem como variações reais acumuladas desde 1995 (ano subsequente ao Plano Real) e 2010, respectivamente.

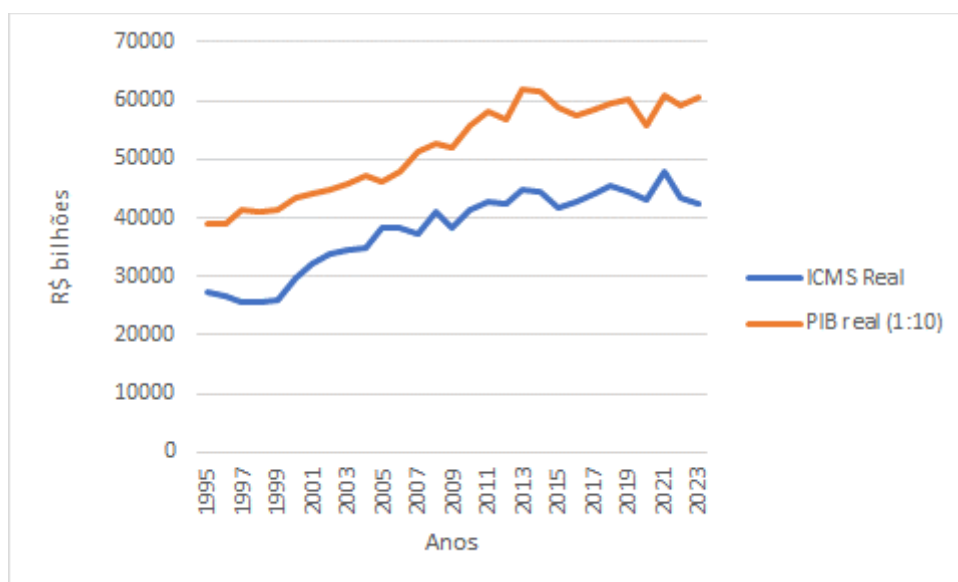


Figura 1: Figura 1: Evolução do ICMS e PIB reais entre 1995-23
Obs. Deflacionados pelo deflator implícito do PIB
PIB escala 1:10 para visualização com ICMS
Estimativas 2022 e 2023

Fonte: SEFAZ-RS

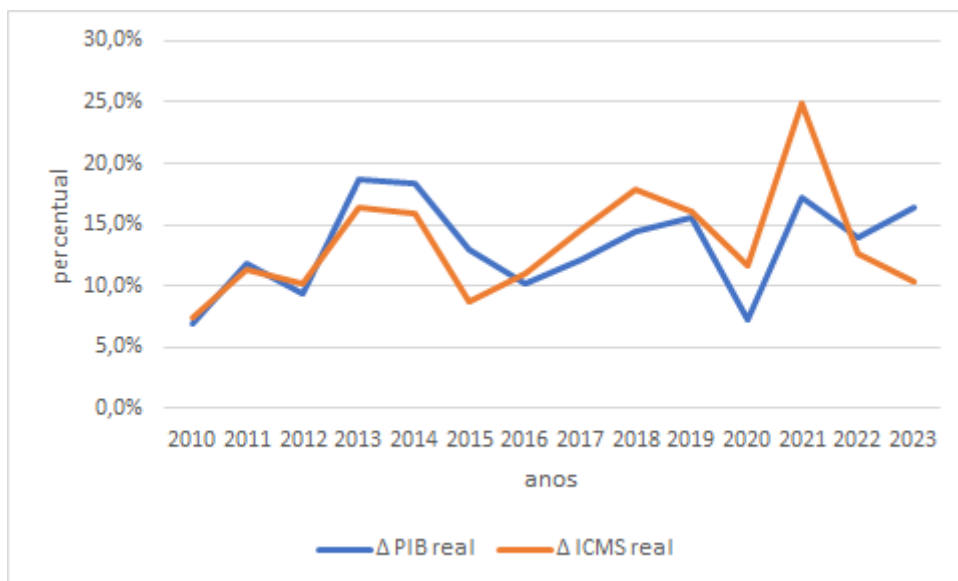


Figura 2: Variação acumulada real do ICMS e PIB entre 2010-23

Obs.: deflacionados pelo deflator implícito do PIB

Fonte: SEFAZ-RS

O que essas figuras nos mostram é que, apesar de PIB e ICMS apresentarem trajetórias parecidas - as curvas crescem na mesma direção (matematicamente, as curvas apresentam a mesma inclinação-, há uma diferença de nível, ou seja, existem momentos em que tais variáveis assumem um comportamento distinto, isto é, uma cresce mais que a outra. A figura das variações acumuladas deixa isso patente.

Logo, há uma tendência de dispersão entre o ICMS e o PIB, com picos eventuais e hiato nos últimos anos. Esse fenômeno tem sido interpretado pelos economistas como um reflexo da perda de dinamismo do setor industrial na economia gaúcha, que teria maior potencial de arrecadação tributária.

A figura 3 mostra esse fenômeno de desindustrialização, medido pelo indicador Valor Adicionado (VA).

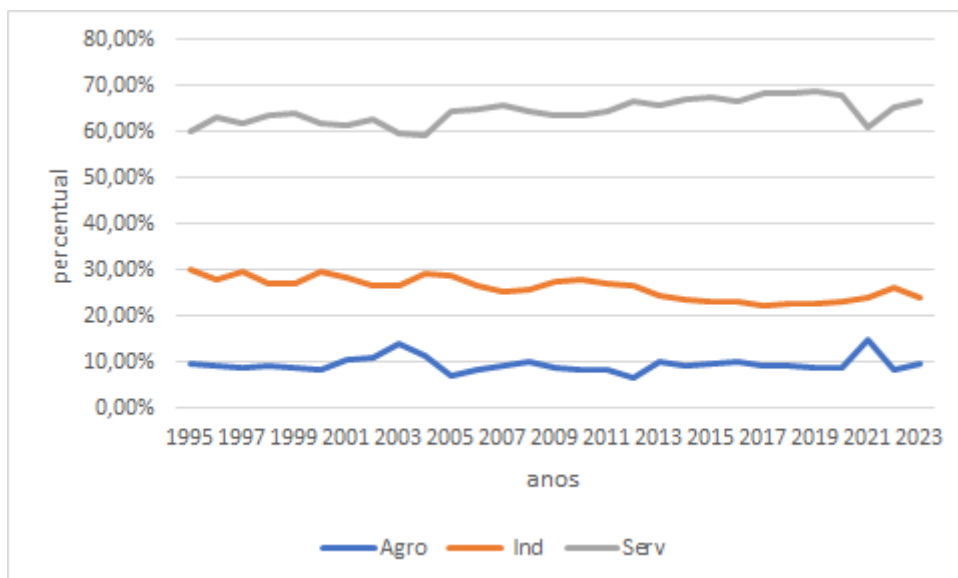


Figura 3: Participação relativa no Valor Adicionado (VA) do RS – 1995-23

Elaboração: SEFAZ-RS

Fonte: IBGE

A figura acima aponta também para uma participação limitada e estável do setor agropecuário, representada pela análise dos anos de 1995 a 2023, ou seja, há um teto para sua capacidade de sustentar e contribuir para um crescimento do ICMS. Poder-se-ia pensar que o ano de 2021 representou a ruptura desse teto e uma mudança de nível do segmento agro. Ocorre que, uma análise mais detalhada dos fenômenos econômicos desse ano aponta para uma forte interferência da desvalorização cambial a partir de meados de 2020, que teve como consequência um aumento na renda do setor agro, eminentemente exportador, que se refletiu no VA de 2021. Contudo, cumpre destacar que o agro exportador não é contribuinte do ICMS, portanto, pouco afeta a arrecadação do Estado.¹

¹ Adicionalmente, há uma tendência de desindustrialização no período recente, a despeito de recuperação pontual nos anos de pandemia de Covid-19. O reflexo da queda do setor industrial seria o aumento de participação do setor de serviços. A interpretação econômica desse fenômeno estrutural corresponde ao impacto nas importações que levaram a substituições de fornecedores e constituição de novas cadeias produtivas na economia gaúcha, assim como ocorrido na economia brasileira, levando a queda na participação industrial. Os fatores produtivos ociosos são parcialmente utilizados no setor de serviços, destacando-se serviços de menor valor adicionado direcionado às famílias, correspondendo a absorção de mão de obra – a uberização. A reforma das leis trabalhistas pode ser interpretada nesse contexto, viabilizando essa absorção do fator trabalho em setores de menor produtividade, como esses serviços pessoais às famílias. Coerente com a natureza dessas reformas, que significaram redução de encargos trabalhistas e desoneração do faturamento das empresas, o setor de serviços tem sido caracterizado por menor carga tributária no que se refere ao ICMS. Em muitos casos, constitui-se de empresas classificadas no Simples Nacional, energia elétrica e telecomunicações. É por isso que, dentre outros inúmeros motivos, a sustentabilidade na prestação desses serviços necessita de uma reforma tributária, bem como de alíquotas modais compatíveis. O propósito

aqui é tornar a tributação mais adequada à realidade dinâmica da economia gaúcha.

Demonstrada a queda de dinamismo da indústria e a consequente preponderância do setor de serviços, cabe destacar que nem todo o crescimento do PIB se reverte em crescimento proporcional da arrecadação de ICMS. Os dados apontam para um viés estrutural de estagnação ou depreciação da arrecadação estadual, fato esse que se torna ainda mais desafiador em um cenário de demanda crescente por serviços públicos.

Importante também comentar a dinâmica do crescimento do setor de serviços, isso porque esse setor é majoritariamente urbano e se constitui em um dos principais usuários dos serviços públicos ofertados pelo Estado. Nesse caso, veja o paradoxo do RS, o segmento que mais cresceu e, portanto, demandou mais serviços públicos também é o setor que comparativamente com o segmento industrial menos contribui para a arrecadação do ICMS, em especial, quando se tem em mente que as Leis Complementares 192 e 194 afetaram sobremaneira a alíquota modal do ICMS de energia elétrica e telecomunicações. É por isso que, dentre outros inúmeros motivos, a sustentabilidade na prestação desses serviços necessita de uma reforma tributária, bem como de alíquotas modais compatíveis. O propósito aqui é tornar a tributação mais adequada a realidade dinâmica da economia gaúcha.

Isso posto e com as razões acima aduzidas, é mito afirmar que PIB e arrecadação de ICMS encontram-se direta e proporcionalmente relacionados.

Crescimento do Agro e PIB

Nos últimos anos, muito se tem debatido acerca da relevância do setor agropecuário para a economia brasileira. Usualmente, observam-se peças publicitárias na mídia nacional quanto à relevância do setor para saldos positivos da balança comercial, bem como para alimentação das famílias brasileiras. Em particular, destacam sua importância para alavancar o PIB nacional, em geral, associando elos a montante da cadeia produtiva, como indústrias de máquinas e implementos, embalagens, fertilizantes, defensivos e sementes.

Não se pretende, sob nenhum aspecto, minimizar a importância do setor agro. Ao contrário. Ninguém duvida de sua importância para a economia brasileira e para economia gaúcha. O ponto objetivo é simplesmente cotejar sua atuação enquanto provedor robusto de ICMS vis a vis outros segmentos.

Desde fins do século passado, associações do setor agropecuário afirmam que este setor, por meio de suas ligações com fornecedores, constitui uma grande cadeia produtiva e enquanto tal é responsável por parcelas significativas do PIB e da geração de emprego. Essa proposta metodológica tem por fundamento os conceitos de *filières* aplicados a setor agropecuário brasileiro, a partir dos anos 80 e 90, principalmente. Trata-se de uma adaptação inapropriada, já que o conceito original tem seu desenvolvimento e aplicação na área de organização industrial, especificamente nas questões de coordenação de decisão entre

agentes produtivos, em um contexto de competitividade e desenvolvimento econômico fundamentado na especialização produtiva (Takitane e de Souza, 1995).¹ Utilizando o enfoque das cadeias produtivas (*filieres*) o problema se refere a ganhos de competitividade relacionados a ocupação de nichos de mercado por adição de valor e especialização produtiva. Nessa situação, assumem relevância a dependência e a confiabilidade de rede de parceiros (fornecedores e clientes), impactando custos de transação e coordenação dos agentes (Williamson, 1985).²

Historicamente, o setor agropecuário tem participação relevante na sociedade gaúcha, seja nos aspectos econômicos, políticos e culturais. Participação igualmente relevante pode ser observada nos estados do Paraná, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Contudo, a organização da cadeia produtiva agropecuária não significa automaticamente sua incorporação à parcela significativa do PIB, isso porque os elos produtivos que se relacionam com as atividades agropecuárias e que estão classificadas como no setor industrial ou de serviços já têm suas parcelas incorporadas ao PIB. Adicionalmente, dependendo de como se organiza essa cadeia produtiva, podem ser observados vazamentos via comércio exterior com elos produtivos localizados em outros países. No passado, a demanda efetiva do setor agropecuário serviu de estímulo à constituição de atividades setoriais e de serviços integrados a cadeia produtiva, como indústria de equipamentos, material de transporte e produtos químicos nos Estados Unidos, bem como processamento de alimentos, nos estados da região Sul do Brasil. No contexto econômico atual de grandes conglomerados internacionais, seja na comercialização de commodities (Cargill, ADM, Bunge, Louis Dreyfus), seja na produção de insumos (John Deere, Monsanto) e processamento de alimentos (Nestlé), a escala das operações envolvidas mitigam a importância relativa do setor agropecuário como âncora para internalização de atividades e elos produtivos. Para a questão específica de participação no PIB, portanto, deve-se ater à metodologia e classificação setorial tradicionalmente utilizadas pelo IBGE.

Seguindo essa metodologia, a participação relativa do setor agropecuário no PIB gaúcho é limitada, em torno de 10%. Nesse sentido, a série histórica recente evidencia trajetórias distintas entre o PIB agrícola e o PIB agregado do Estado, cujo desempenho seria mais influenciado pela trajetória declinante do setor industrial e do setor de serviços. A figura 4 apresenta evolução comparativa da variação acumulada real do PIB agrícola e do PIB agregado no Estado nas últimas duas décadas.

¹ Takitane, I. C.; de Souza, M. C. M. COORDENAÇÃO DE CADEIAS AGROINDUSTRIAIS: O CASO ILLYCAFÉ. Informações Econômicas, SP, v.25, n.7, jul. 1995.

² Custos para cumprimento de contratos, crescentes em função de especialização do insumo, frequência das transações e incerteza. Williamson, O. E. 1985. The economic institutions of capitalism. Free Press, Nova York.

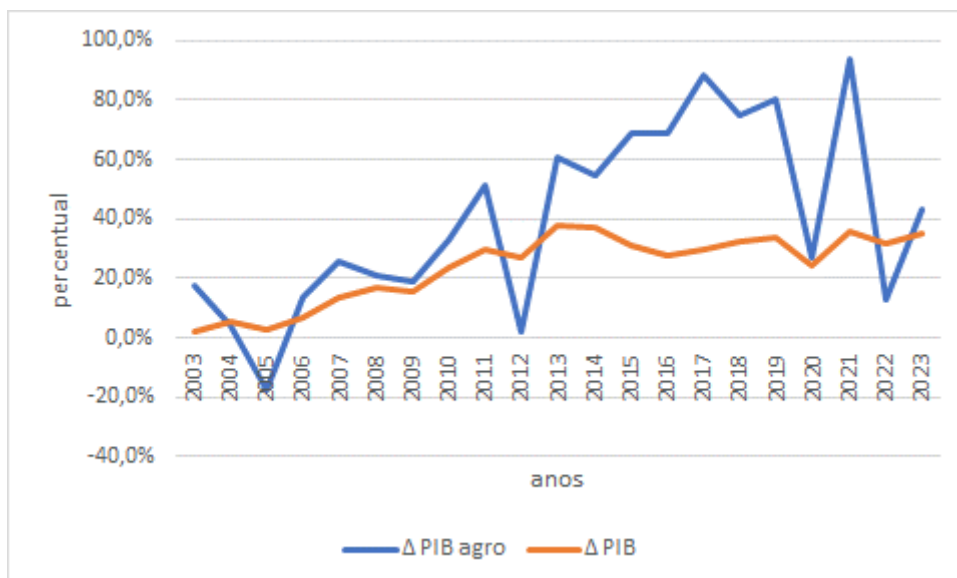


Figura 4: Variação acumulada real do PIB agrícola e do PIB gaúcho –2003/2023
 Obs. Deflacionados pelo deflator implícito do PIB
 Fonte: SEFAZ-RS

O setor agropecuário é caracterizado por maior volatilidade, com ocorrências de picos equivalentes a períodos de estiagens ou escassez de oferta no mercado mundial, evidenciando a relevância de *commodities* de exportação na sua composição. Especificamente, observa-se formação de hiato significativo entre 2013-19, período de desaceleração da demanda doméstica brasileira, com impacto significativo sobre os setores industrial e de serviços, voltados ao mercado interno, aliado ao processo de desindustrialização. A literatura econômica confere relevância para o setor industrial, na medida em que seu elevado número de conexões para trás e para frente na cadeia produtiva tem o potencial de ampliar o nível de atividade e o PIB pela ação conjunta de efeitos diretos, indiretos e renda a partir do estímulo inicial de demanda – efeito multiplicador ampliado (Hirschman, 1958; Rasmussen, 1956).³ Na economia gaúcha, observa-se retração nas cadeias metalmeccânica, petroquímica e naval, com reflexos sobre o desempenho de quase estagnação do PIB.

Logo, os dados acima permitem-nos concluir que a dinâmica do PIB gaúcho é muito mais influenciada pelos setores industrial e serviços do que pelo setor agro. Nesse sentido, a afirmação de que PIB e setor agro apresentam a mesma dinâmica comportamental é mito.

Crescimento do AGRO e arrecadação de ICMS

A despeito de argumentado pelas entidades empresariais (FARSUL, 2024),⁴ não se observa uma relação estreita entre o crescimento do setor agropecuário e a arrecadação do ICMS, conforme a figura 5.

³ Hirschman, A. O. The strategy of economic development. New Haven: Yale University Press, 1958.
 Rasmussen, P. N. Studies in intersectoral relations. Amsterdam: North- -Holland, 1956.

⁴ Em anexo, apresentam-se comentários detalhados sobre apresentação de resultados econométricos formulados pelas entidades empresariais.

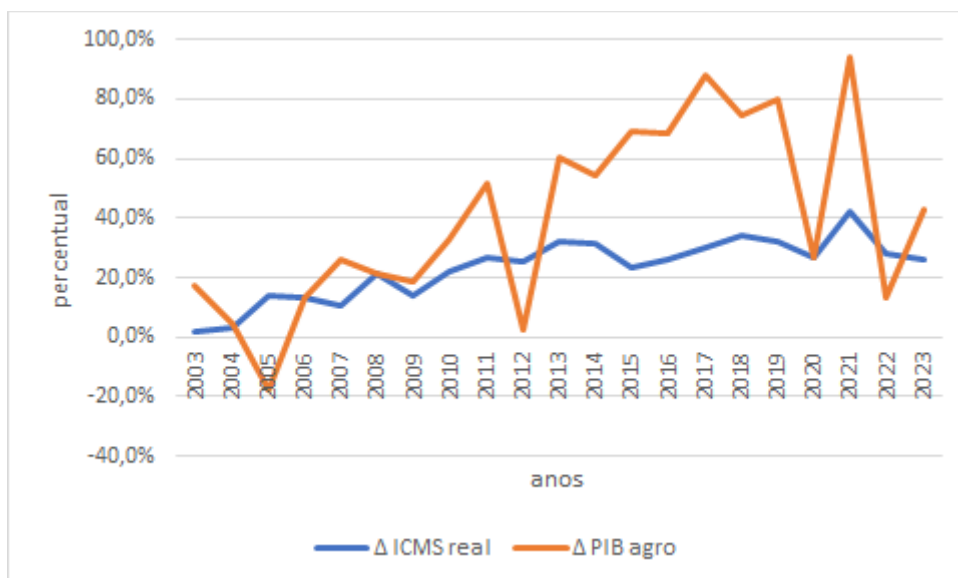


Figura 5: Variação acumulada real do PIB agrícola e do ICMS gaúcho – 2003/23
 Obs. Deflacionados pelo deflator implícito do PIB
 Fonte: SEFAZ-RS

Em conjunto com as figuras 1, 2 e 4, percebe-se que a arrecadação de ICMS mostra uma trajetória mais suave, próxima à estagnação. Nesse sentido, mais coerente com o desempenho dos demais componentes setoriais do PIB, como a indústria e serviços. Fora as considerações prévias quanto ao peso relativo restrito do setor agrícola no PIB, o baixo impacto sobre a arrecadação de ICMS estaria relacionado com a reduzida alíquota efetiva incidente sobre seus produtos, notadamente básicos, insumos para demais cadeias produtivas ou commodities destinadas à exportação - caso da soja, principalmente. Nesse sentido, a comparação da dinâmica entre o PIB agrícola e a arrecadação de ICMS reveste-se de complexidade, na medida em que a produção agrícola pode mudar sua distribuição conforme o destino seja o processamento industrial, o consumo no Estado ou as exportações. Cada segmento desses tem sua própria dinâmica de impacto sobre arrecadação do ICMS, em decorrência de heterogeneidade de composição das alíquotas desse imposto.

Tributação excessiva e perda de arrecadação (curva de Laffer)

A partir da hipótese conclusiva de que a redução de alíquota de tributos levaria a aumento da arrecadação tributária, invertendo-se a lógica argumentativa empregada, as entidades empresariais produziram uma segunda hipótese conclusiva: um aumento de alíquota tributária reduziria a renda disponível e, conseqüentemente, a base de arrecadação e, portanto, teria efeitos negativos sobre a arrecadação de ICMS.

Essa hipótese assume a ocorrência de tributação excessiva ocasionando perda de arrecadação, evocando, para tanto, a curva de Laffer. Essa curva representa

um caminho geométrico entre dois pontos extremos de tributação 0 e 1, assumindo um ponto de máximo, que corresponderia a um problema de otimização, orientando o equilíbrio maximizador de utilidade do agente representativo. A literatura econômica emprega esse conceito quanto a impactos sobre alocação intertemporal da renda, seja em investimento (trabalho) ou consumo (lazer), afetando o nível de renda agregada (Buchanan e Lee, 1982).⁵ Ou seja, a tributação da renda disponível, e não sobre o consumo, afetaria a decisão de alocação de recursos em investimento.

No que se refere a eventuais impactos sobre o nível agregado de investimentos, emprego e renda, frente a aumento da carga tributária, a literatura econômica keynesiana considera a magnitude de alteração na renda disponível agregada que promovesse um impacto redutor sobre a propensão a consumir e, conseqüentemente, o multiplicador keynesiano (Dornbusch e Fischer, 1991).⁶ O incremento do Devolve, direcionado a famílias de menor renda, foi elaborado justamente para mitigar/neutralizar o impacto sobre a renda disponível e, conseqüentemente, sobre o multiplicador keynesiano. Segundo essa literatura, a variável central para a determinação da demanda efetiva e, conseqüentemente, da renda e emprego é o investimento autônomo, relacionado com a expectativa de retorno sobre o capital, cuja formação é perturbada pelo nível de incerteza (Lima, Sicsú e de Paula, 1999).⁷

No que se refere à tributação sobre o consumo e, portanto, sobre o mercado de bens e serviços, o estudo sobre arrecadação tributária deve se concentrar sobre outros conceitos como as elasticidades preço e renda (substitutos perfeitos, complementariedade), a natureza do bem (essencialidade, normal, superior, inferior) e o processo de formação de preços no mercado. Especificamente, a discussão sobre eficiência na tributação aborda a neutralidade quanto ao equilíbrio entre os preços relativos e utilidades marginais dos distintos bens e serviços.

Para produtos básicos, como os agropecuários, a dinâmica do mercado concorrencial implica em agentes tomadores de preços. Nesse sentido, os preços são obtidos como resultantes do ajuste de quantidades entre oferta e demanda. Esses produtos básicos, ou tradicionais, são caracterizados por menor elasticidade preço e renda. Assim, não se tem observado uma alteração significativa na demanda em função de um choque de oferta – como aumento de tributação ou desvalorização cambial. Como exemplo, cite-se a elevação doméstica nos preços dos combustíveis nos últimos anos, bem como o impacto sobre o preço do petróleo em decorrência da guerra na Ucrânia. A tabela 1 mostra a variação anual de preços e quantidades vendidas de gasolina C no Rio Grande do Sul, entre 2014 e 2022.

⁵ Buchanan JM, Lee DR. Politics, time and the Laffer curve. J Polit Econ 90:816–819, 1982.

⁶ Dornbusch, R.; Fischer, S. Macroeconomia, 5ª ed. Makron Books, 1991.

⁷ Incapacidade de precificação e quantificação de cenário de risco, que impedem o cálculo racional para a tomada de decisão. Lima, G. T.; Sicsú, J.; de Paula, L. F. Macroeconomia Moderna – Keynes e a Economia Contemporânea. 2ª ed. Campus. Rio de Janeiro, 1999.

Tabela 1 – Gasolina C – evolução anual de preços e vendas no Rio Grande do Sul (2014-22)

	GASOLINA C	
	Δ Preço	Δ Volume
2014	3,3%	7,80%
2015	13,4%	-1,6%
2016	15,4%	-0,9%
2017	1,0%	3,8%
2018	17,2%	-3,7%
2019	-1,6%	2,7%
2020	-3,7%	-10,6%
2021	38,1%	2,9%
2022	-1,8%	10,2%

Fonte: ANP

Mesmo frente a variações significativas de preços, não ocorreu redução correspondente na demanda por gasolina, evidenciando o baixo número de substitutos próximos e a vinculação com o nível de atividade econômica. Por sua vez, esse comportamento da demanda de gasolina C no Rio Grande do Sul contribui para a interpretação da trajetória de arrecadação de ICMS, destacando-se o pico de 2021 nas figuras 2, 5 e na tabela 1.

Historicamente, combustíveis e as demais *blue chips* representam alguns dos principais itens de arrecadação de ICMS no Rio Grande do Sul, conforme se observa na figura 6. Os efeitos deletérios das Leis Complementares 192 e 194, que forçaram a redução da alíquota modal de combustíveis resultaram em impacto negativo na arrecadação gaúcha, apresentando morosidade e gradualismo para o retorno no antigo patamar de receitas. Ressalte-se que esse impacto exógeno sobre as receitas perturbaram a programação de recuperação fiscal sustentável do Estado, conforme expressa no Plano de Recuperação Fiscal (PRF), firmado com a União.

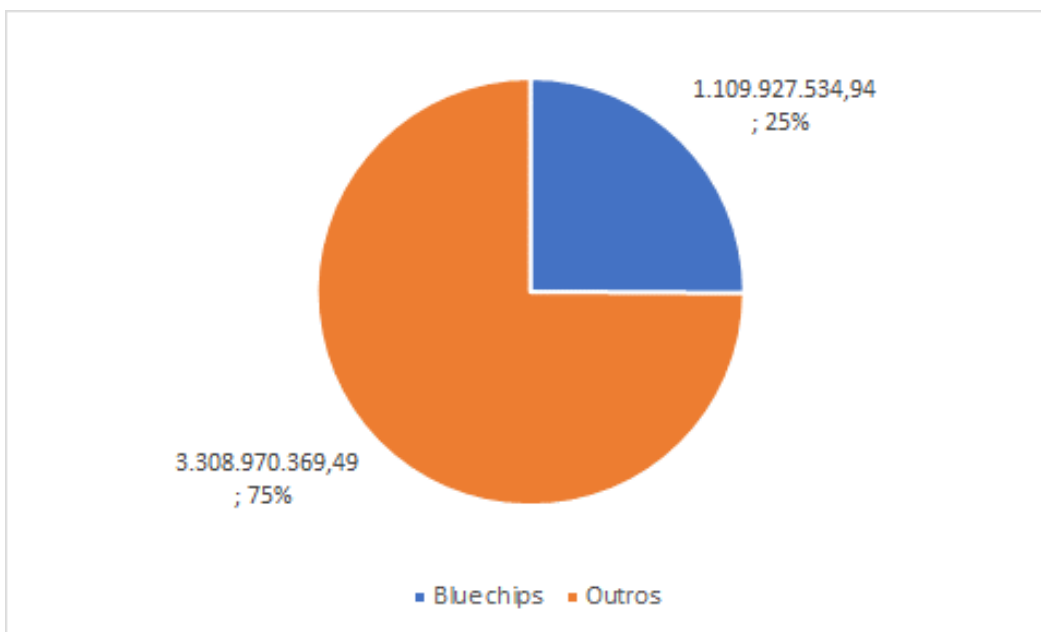


Figura 6: Participação relativa das *blue chips* na arrecadação de ICMS – janeiro/2024

Fonte: SEFAZ – Dados Abertos

Adicionalmente, caso a argumentação de que a alíquota de ICMS tivesse efeito inversamente proporcional na arrecadação do imposto, os estados que aumentaram as alíquotas modais em 2023 teriam observado queda na arrecadação⁸ e, em decorrência da LC 194, a arrecadação deveria ter aumentado.⁹ Nenhum dos dois efeitos ocorreu.

Finalmente, a questão de tributação excessiva está erroneamente colocada como eixo orientador do debate. De fato, não se trata de oneração tributária, que corresponderia a elevação de alíquotas modais para um novo nível, debate travado por ocasião do envio do Projeto de Lei n 534/2023. Ao contrário. Toda a proposta de nova modal de ICMS para o estado do RS foi estruturada e norteadas para não alterar o nível de oneração tributária (carga tributária), essa premissa foi adotada justamente em razão dessa onerosidade implicar redução da renda privada, equivalendo a redução do espaço privado para ampliação do espaço público estatal.

Apenas para recordar, a evolução da carga tributária do RS pode ser vista na figura na figura 7.

⁸ No estado do Paraná, por exemplo, os montantes de arrecadação de ICMS totalizado em 2022 e 2023 corresponderam a R\$ 42,22 bilhões e R\$ 44,61 bilhões, respectivamente ([RESPONSABILIDADE FISCAL | Demonstrativos da LRF \(RREO e RGF\) | Portal da Transparência \(transparencia.pr.gov.br\)](#)).

⁹ No Rio Grande do Sul, observa-se redução da arrecadação de ICMS de R\$ 45,74 bilhões em 2021 para R\$ 43,25 bilhões em 2022 ([Receita Dados - Painéis - Arrecadação \(sefaz.rs.gov.br\)](#)).

Receita de ICMS (% do PIB)



Figura 7: Rio Grande do Sul, receita de ICMS (% do PIB)

Fonte: SEFAZ-RS

Note que historicamente a carga tributária do RS gira em torno de 7,5% do PIB. Atualmente, ela está em 7%. O objetivo da mudança tributária outrora proposta foi o de simplesmente devolvê-la a seus patamares históricos.

Agora voltando o foco para o objeto debatido, a promulgação de decretos redutores de benefícios fiscais concedidos em caráter temporário, é importante lembrar que a edição desses normativos é competência do Executivo estadual, justamente por se tratar de aspecto discricionário para modulação da política pública, dados os limites de alíquotas tributárias previamente determinados pelo Legislativo estadual. Essa modulação corresponde à política pública de gasto tributário, correspondendo à concessão de benefícios como concessão de créditos de ICMS e redução de alíquota efetiva do ICMS sobre determinados bens. Nesse sentido, perde o sentido a discussão sobre onerosidade, perda de arrecadação e considerações sobre curva de Laffer – portanto, insistir nesse debate é dar força a mais um mito que, ao contrário de trazer transparência ao debate, mais confunde e tergiversa.

Tributação da cesta básica X inflação

Em um mercado concorrencial, caracterizado por ofertantes tomadores de preços, espera-se repasse dos tributos. O impacto desse repasse sobre a inflação depende dos pesos relativos dessas mercadorias na cesta de bens que compõem o índice de preços. Adicionalmente, da participação relativa dessa praça comercial no agregado que compõe o índice agregado.

No caso do IPCA, observa-se uma estrutura ponderada segunda a participação relativa da magnitude de mercado de cada uma das cidades que compõe a coleta de dados. Para cada uma dessas cidades, uma cesta de consumo

ponderada, em que se computam grandes itens como: (1) alimentação e bebidas; (2) habitação; (3) artigos de residência; (4) vestuário; (5) transportes; (6) saúde e cuidados pessoais; (7) despesas pessoais; (8) educação; (9) comunicação. Os itens da cesta básica, objeto do decreto de majoração de alíquotas, estão inseridos no item alimentação e bebidas.

Considerando-se o aumento percentual sobre os itens da cesta básica estimados pelas entidades, bem como a estrutura de pesos de itens e da praça de Porto Alegre em janeiro de 2024, estima-se que o impacto sobre o IPCA geral seria de 0,03 pontos percentuais.

Alerte-se que essa estimativa seria superestimada, na medida em que parte do comércio de itens da cesta básica como hortifrutigranjeiros sejam comercializados por empresas optantes do Simples Nacional, com faturamento anual inferior a R\$ 360 mil, que continuarão isentas do ICMS.

Por sua vez, no que se refere ao aspecto distributivo, o impacto sobre a renda das famílias será diferenciado, em termos relativos, mais concentrado sobre famílias de baixa renda, conforme figura 8.

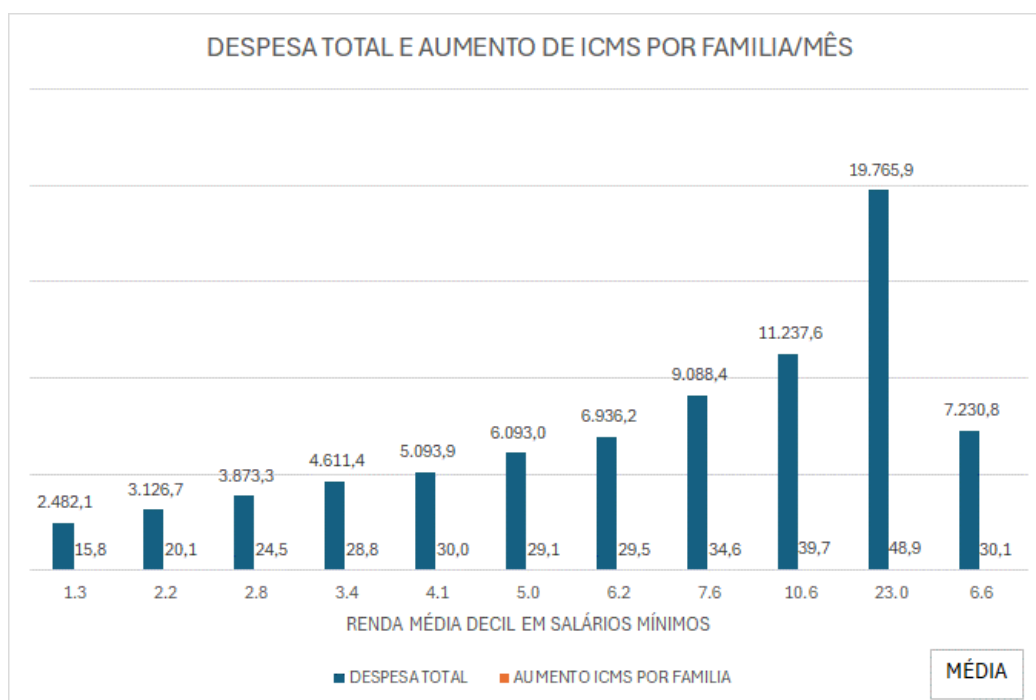


Figura 8: Despesa e aumento de ICMS por família – DECIL

Fonte: SEFAZ-RS

Ocorre que, na esteira de se promover gastos públicos com eficiência (inclusive os gastos tributários), a presente alteração veio também acompanhada de medida mitigadora desse efeito. De fato, a redução de benefícios à cesta básica veio associada à medida focalizada de devolução de renda a famílias de menor nível de renda. É nesse contexto que foi também proposta uma reformulação do programa estadual Devolve ICMS.

Essas mudanças ocorrem em duas vertentes: (i) ampliação do número de famílias atendidas (612 mil famílias para 1,5 milhão de famílias); (ii) incremento

na parcela fixa e variável do benefício, mais que compensando o ICMS decorrente do fim das desonerações tanto para famílias do bolsa família atualmente contempladas (R\$ 16,67 de renda adicional versus R\$ 3,06 de acréscimo de ICMS) quanto para novas famílias incluídas no programa (R\$ 13,34 de renda adicional versus R\$ 12,37 de incremento de ICMS).

As figuras 9, 10 e 11 mostram o impacto sobre as famílias, destacando o impacto do Devolve.

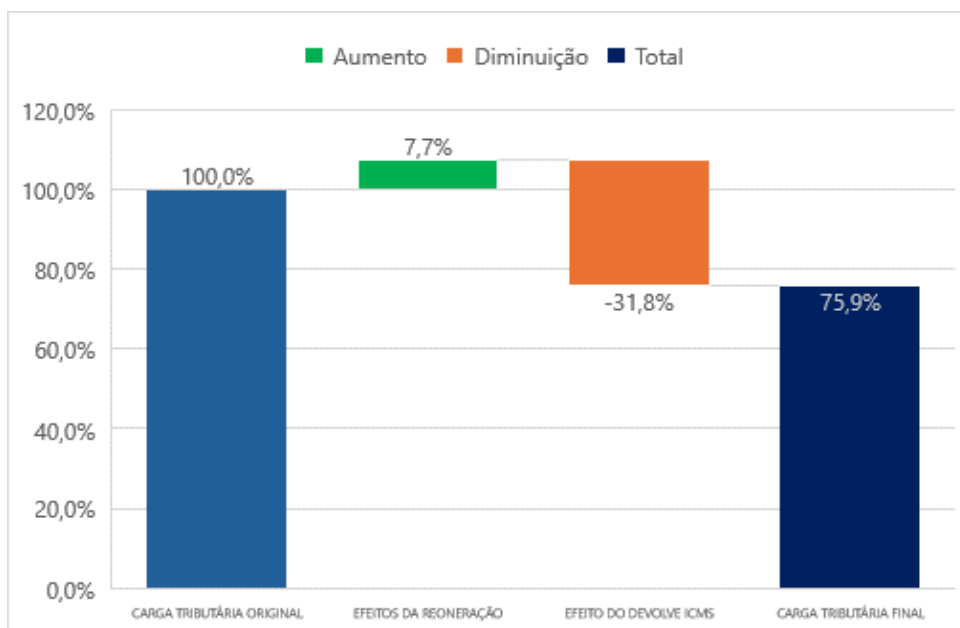


Figura 9: Beneficiários do Devolve com Bolsa Família

Fonte: SEFAZ-RS

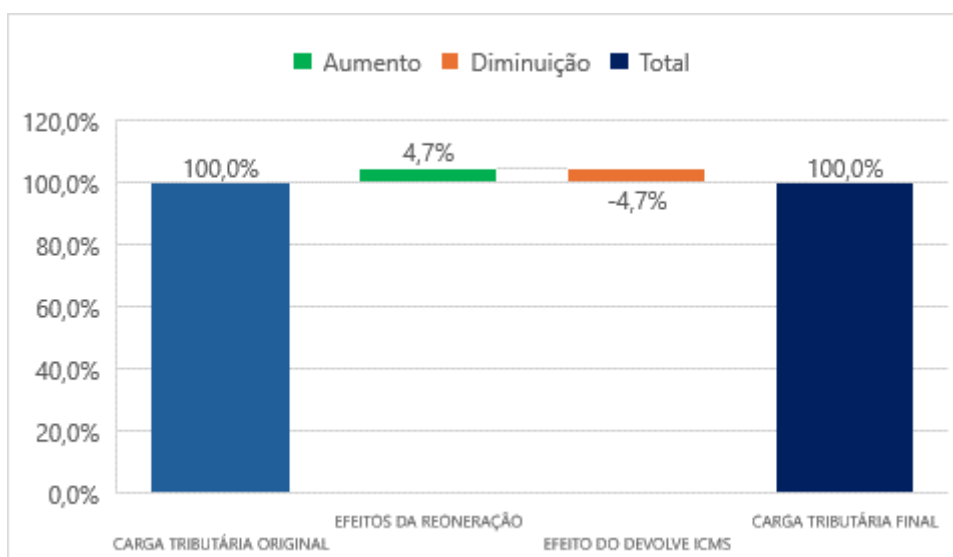


Figura 10: Beneficiários do Devolve sem Bolsa Família

Fonte: SEFAZ-RS

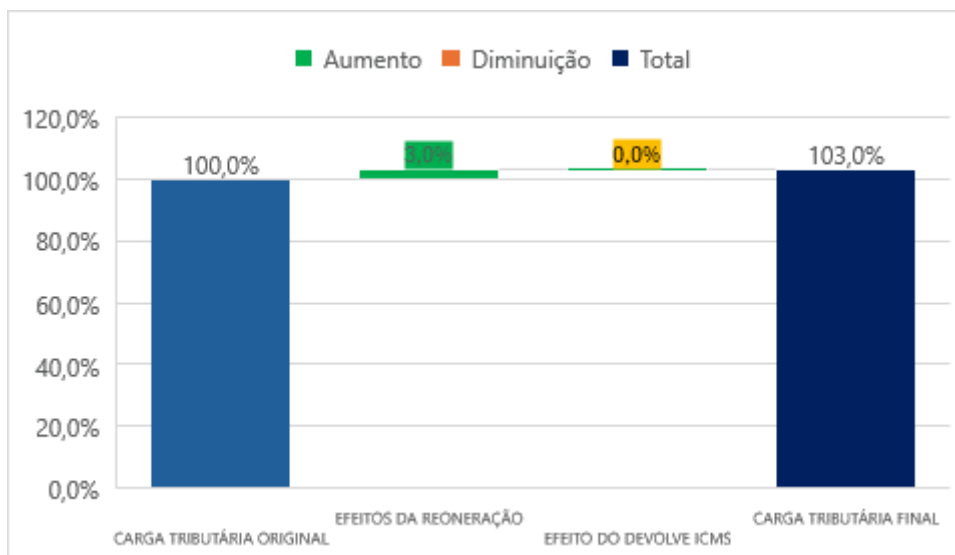


Figura 11: Famílias sem Devolve

Fonte: SEFAZ-RS

Nesse sentido, os Decretos são meritorios e representam melhoria na gestão pública do Estado, na medida em que promovem política pública de assistência social direcionada ao público de menor renda, impondo um uso mais eficiente dos recursos do Estado para incrementar a eficácia (atingir público-alvo) e a efetividade (redução da desigualdade e mitigação da carência de renda) da política pública.

Gestão do gasto e produtividade do setor público

Aplicando-se os princípios contábeis, a administração de empresas privadas pode ser desagregada em dois grandes grupos de contas, referentes à gestão operacional e patrimonial da empresa: (i) demonstração de resultado do exercício – a partir do qual se avalia a sustentabilidade das operações da empresa, extraindo-se indicadores como a geração de caixa (EBITDA); (ii) balanço patrimonial – contrapondo-se ativos e passivos, extraindo-se indicadores de liquidez, solvência, alavancagem financeira e rentabilidade.

A administração pública também se estrutura a partir dos princípios contábeis, recomendando-se o tratamento específico aos dois grandes grupos de contas de fluxo e estoques, orientando a gestão pública no sentido de promoção de sustentabilidade fiscal de longo prazo. Essa separação viabiliza a proposição e acompanhamento de soluções adequadas tanto à sustentabilidade operacional das atividades do setor público, possibilitando avaliação de medidas de incremento da eficiência do gasto público, bem como ao desenho de soluções financeiras para a estabilização do estoque de endividamento do Estado, de forma a não comprometer sua gestão operacional.

O Rio Grande do Sul, por meio do PRF supra mencionado, vem buscando equacionar a dívida do Estado junto à União, possibilitando a execução e

acompanhamento de medidas de gestão que promovam sua viabilidade operacional e conduzam a uma trajetória de reequilíbrio fiscal.

Nesse sentido, o estado observou melhoria dos resultados fiscais em função de medidas de ajuste estrutural exigidas pelo RRF, como: (i) concessão de serviços e alienação de empresas; (ii) reforma da previdência; (iii) redução dos incentivos fiscais não homologados pelo CONFAZ; (iv) reforma do regime jurídico único dos servidores; (v) teto de gastos estaduais; (vi) autorização para leilões de pagamento; (vii) gestão financeira centralizada no executivo; (viii) previdência complementar. O desempenho dos resultados primários nos exercícios de 2022 e 2023 atenderam à meta pactuada no PRF, mantendo-se o Rio Grande do Sul adimplente com o RRF, recebendo classificação de desempenho “A”. A tabela 2 apresenta o comparativo entre a meta e o resultado fiscal nesses exercícios.

Tabela 2 – Resultado fiscal: meta X realizado (R\$ milhões)

Resultado Primário	2022	2023
Metas	2.728	4.935
Realizado	3.097	6.230

Fonte: SEFAZ-RS

Entretanto, esses últimos exercícios também sofrem influência de efeitos extraordinários (como privatizações). A figura 12 apresenta o resultado orçamentário ajustado, em razão de receitas extraordinárias e da redução das parcelas de dívidas com a União, decorrente do RRF.

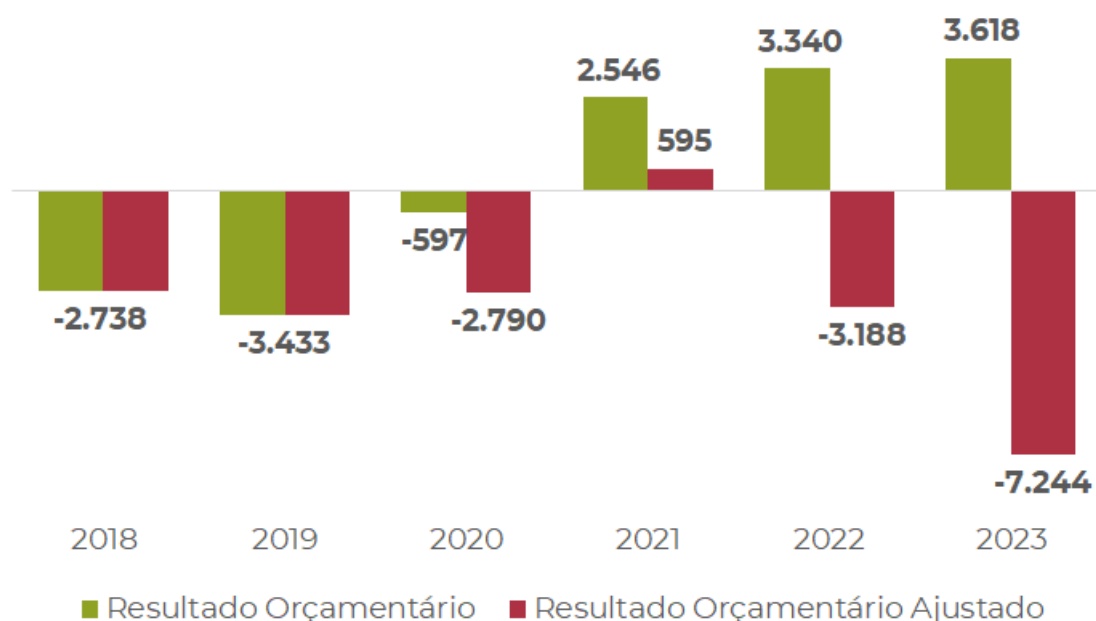


Figura 12: Resultados orçamentários efetivos e ajustados (R\$ milhões)

Fonte: SEFAZ-RS

No que se refere à capacidade corrente de sustentabilidade fiscal, observa-se a presença de “fadiga fiscal”, retirando espaço para maiores reduções de despesas. O caso do controle das despesas de pessoal desde 2019, por exemplo, demonstram um crescimento inferior a inflação no período (15,5% vs 27,3%), indicativo de redução real de despesas. No entanto, o perfil do quadro de servidores indica um hiato crescente entre número de inativos (crescente) e ativos (crescente), observável na figura 13.

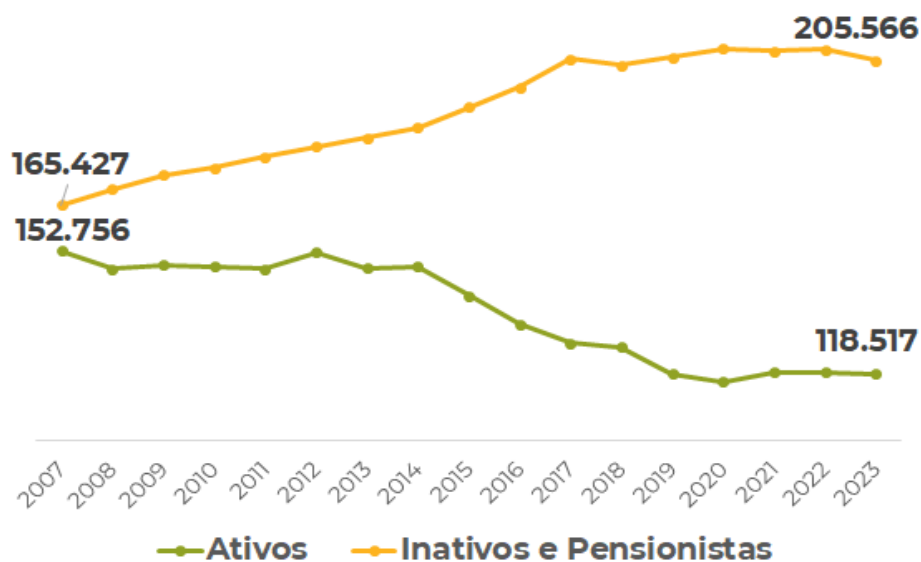


Figura 13: Número de vínculos servidores Adm. Direta Poder Executivo
 Fonte: SEFAZ-RS

Nos últimos 15 anos, observa-se redução do número de servidores ativos de cerca de 22%. Esse fenômeno exemplifica a “fadiga fiscal”, na medida em que se mantém, em alguns casos aumentam, a demanda de serviços públicos pela população gaúcha. Eventuais medidas adicionais de redução de despesas como corte no número de cargos comissionados e privatização da PROCERGS teria impacto irrisório. Adicionalmente, a redução dos duodécimos dos poderes não depende exclusivamente do Executivo.

Por sua vez, persistem passivos e contingências a equacionar, como a dívida estadual junto à União, os precatórios e o cumprimento do mínimo de aporte constitucional na Educação. A figura 14 apresenta a trajetória da dívida com a União.

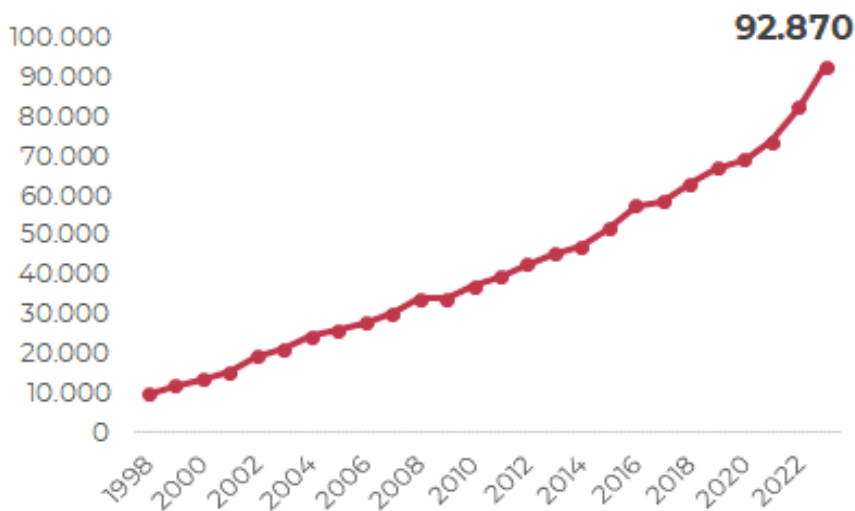


Figura 14: Total do estoque da dívida com a União (R\$ milhões)

Fonte: SEFAZ-RS

Nesse sentido, a separação do conjunto de contas que afetam o estoque de passivos do Estado, tais como dívidas da União, precatórios, restos a pagar e previdência, bem como receitas extraordinárias, devem ser separadas do conjunto operacional de receitas e despesas correntes, para que se possibilite uma avaliação mais acurada sobre a eficiência do Estado na utilização de recursos para oferta de serviços públicos. Esse conjunto de subcontas correntes compreendem as receitas tributárias e as despesas com pessoal ativo, correntes e gastos tributários (benefícios e desonerações tributárias). A figura 15 apresenta a variação acumulada recente desses itens de despesa corrente, acrescida da despesa de investimentos, que representa a reconstituição do estoque de ativos públicos e infraestrutura disponível a população, a título comparativo.

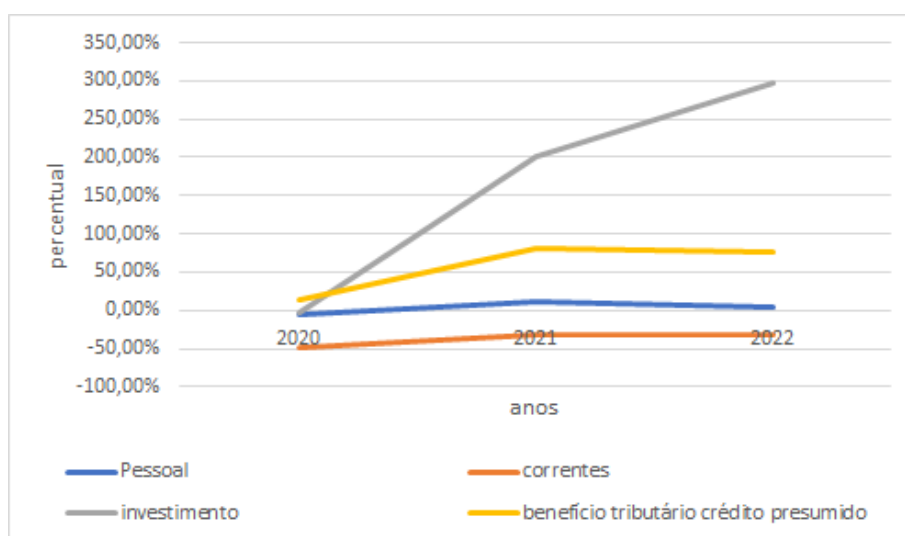


Figura 15: Crescimento acumulado de despesas correntes e investimento público do Estado do Rio Grande do Sul – 2020-22

Obs. Deflacionado pelo IPCA

Fonte: CAGE - Balanço Geral do Estado 2019-2021; Balanço Geral 2022. Livro I: Demonstrações Contábeis e Fiscais; Receita Estadual-RS - Demonstrativo das Desonerações Fiscais 2022.

Em termos absolutos, as despesas de pessoal constituem o principal item. Entretanto, esse item tem apresentado redução nos últimos anos. Especificamente, o número de servidores ativos foi reduzido, conforme exposto na figura 16.

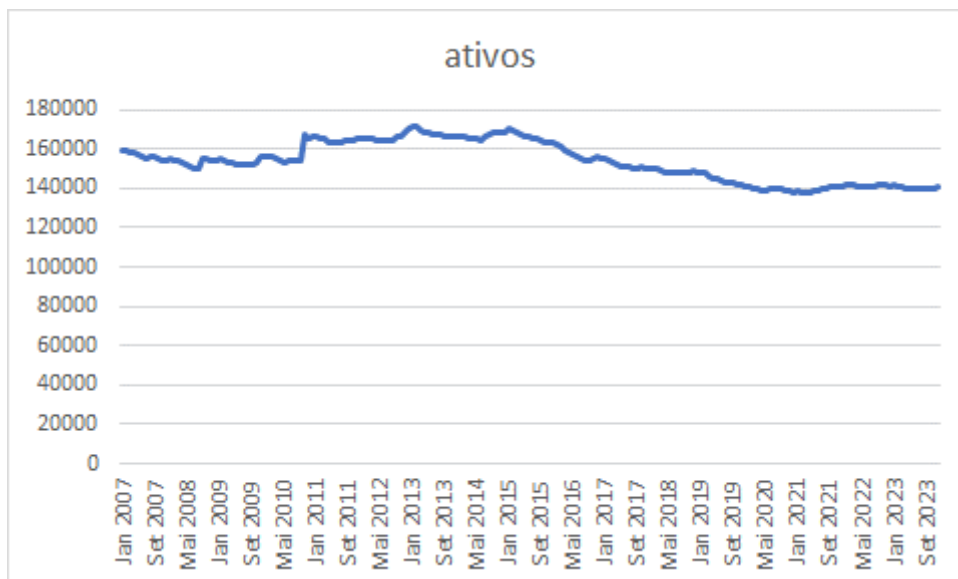


Figura 16: evolução do número de vínculos ativos – 2007-23

Fonte: [Painel de Informações de Pessoal \(sefaz.rs.gov.br\)](http://sefaz.rs.gov.br)

Essa redução das despesas de pessoal e do número de ativos podem ser interpretados como crescimento da produtividade no setor público, na medida em que menos recursos econômicos são utilizados para a oferta de serviços públicos., como saúde e segurança pública. O complemento a essa informação corresponde à oferta de produtos, segurança público, e avaliação sobre sua efetividade, saúde e segurança pública.

Por seu turno, o crescimento dos gastos correspondentes à concessão de benefícios tributários pode ser interpretado como queda da produtividade e alocação ineficiente de recursos. A persistência dessa política, caracterizando natureza perene pode consolidar ineficiência estrutural da economia gaúcha.

Benefícios tributários X PIB

A concessão de benefícios tributários, particularmente o crédito presumido, corresponde à política pública que objetiva o incremento do PIB gaúcho, por meio de adensamento de cadeias produtivas e estímulo ao aumento do nível de atividade e correspondente ao incremento no número de empregados. A figura 17 contrapõe a evolução recente da concessão desses benefícios e o comportamento do PIB gaúcho.

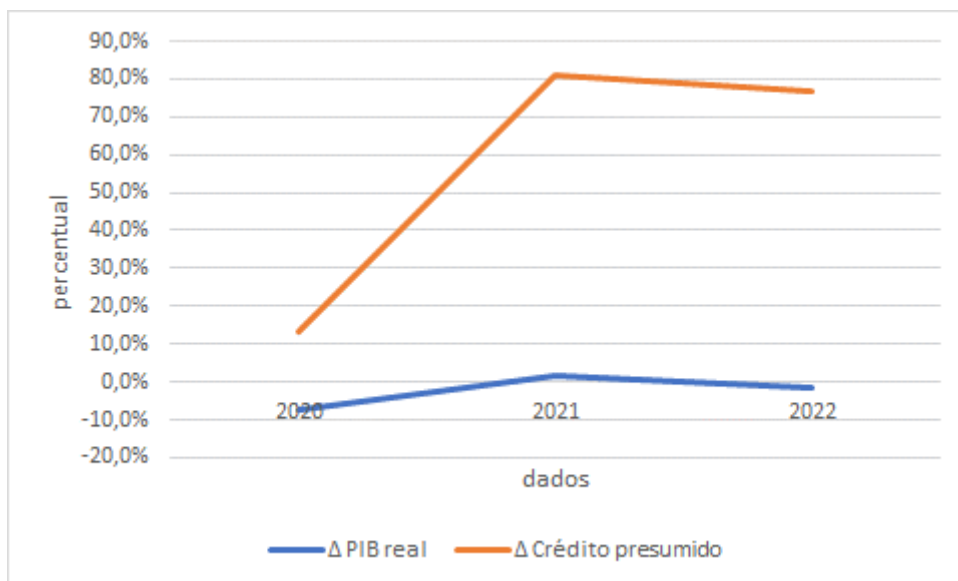


Figura 17: Variação acumulada real do benefício tributário e do PIB gaúcho – 2020-22. Obs. Deflacionado pelo deflator implícito do PIB. Elaboração: SEFAZ-RS.

Observa-se um significativo incremento na concessão de benefícios, sem correspondente impacto positivo aparente sobre o PIB gaúcho, que se apresenta estagnado no período. Nesse sentido, a despeito da alocação crescente de recursos nesse item de despesa, até o presente momento, não se identifica explícita eficácia do gasto público.

Benefícios tributários: temporalidade X ineficiência

Conforme previamente salientado, a concessão de benefícios tributários corresponde à modalidade de gasto público. Nesse sentido, a avaliação da qualidade desse gasto reveste-se de importância para a gestão fiscal do Estado.

A literatura de política industrial preconiza a adoção de instrumentos para essa política pública tem por meta a promoção de migração produtiva no sentido de incorporação de setores tecnologicamente mais avançados, caracterizados por maior agregação de valor (Chen e Chie, 2019).¹⁰ No caso, essa política representa a busca por arranjos produtivos que retornem uma maior rentabilidade aos ativos econômicos investidos, promovendo acúmulo de riqueza. Adicionalmente, no curto prazo, a política econômica pode orientar a intervenção na alocação de recursos de forma a mitigar ou suavizar choques exógenos. Nos dois casos, entretanto, destaca-se o imperativo de temporalidade finita da utilização do instrumento de benefício tributário, sob o risco de persistência de ineficiência econômica. Nesse caso, a promoção de gastos tributários permanentes destinados a setores econômicos tradicionais, além de não constituir elemento de mudança e incorporação de trajetória tecnológica avançada, representa desperdício de recursos, comprometendo a acumulação de riqueza no longo prazo, e não é por outra razão que os estudos econômicos

¹⁰ Chen and Xie. *Frontiers of Business Research in China* (2019) 13:18.

mais consistentes recomendam medir e rever constantemente benefícios tributários concedidos.

Benefícios tributários X Competitividade

Em sua gênese, o conceito de vantagens comparativas estava relacionado à explicação teórica da especialização produtiva e advocacia da tese de liberdade comercial, em sua proposta seminal de vantagens absolutas (Smith, 1996)¹¹ e posteriores incremento da vantagem relativa (Ricardo, 1996)¹² e refinamento abstrato da dotação de fatores de produção (Heckscher e Ohlin, 1991),¹³ conduziu a literatura econômica quanto ao comércio interindustrial. Posteriormente, a discussão sobre comércio internacional deslocou-se para o componente intraindústria, determinado por economias de escala e diferenciação produtiva (Krugman, 1981).¹⁴

A mudança do enfoque analítico sobre o comércio internacional, tem por atores principais as empresas e sua atuação no ambiente concorrencial. Nesse caso, os distintos fatores, atributos e contexto ambiental em que se estruturam essas empresas, a forma como se desenham mecanismos de coordenação dos atores e conformação das estruturas organizacionais sob sua liderança para desempenho em ambiente concorrencial. O termo competitividade assume papel central como diretriz das ações e tomada de decisão desses agentes. O diagrama abaixo resume a abordagem de vantagem competitiva das empresas, conforme proposto por Porter (1989).¹⁵

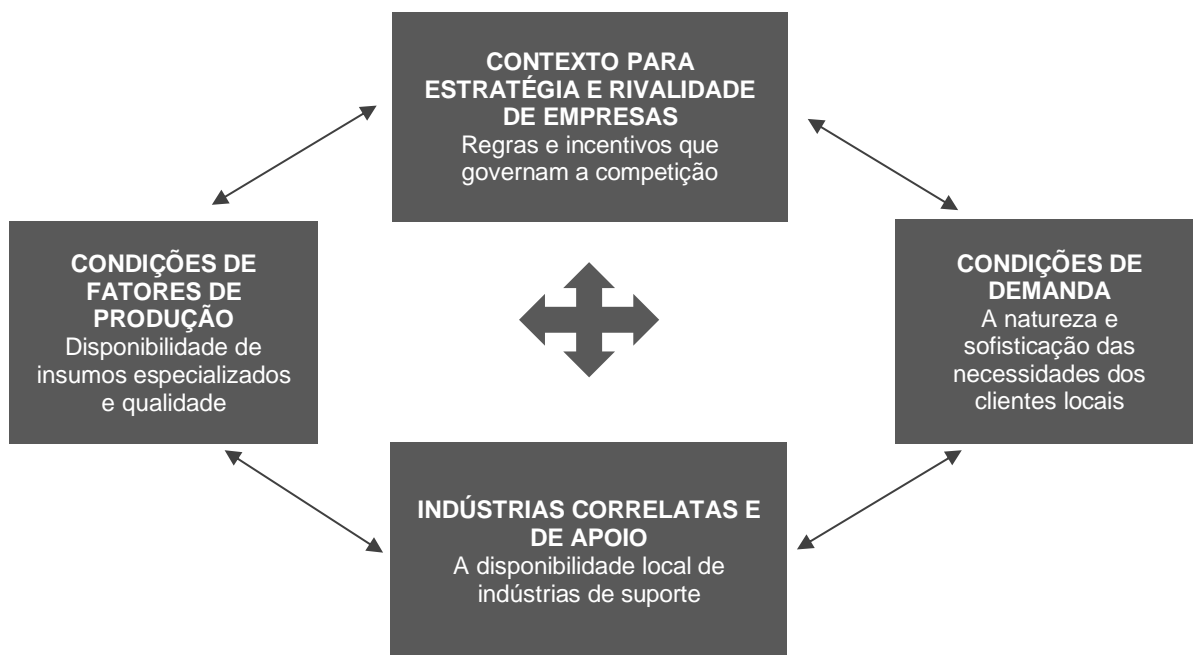
¹¹ Smith, A. A Riqueza das Nações: Investigação sobre sua Natureza e suas Causas. in Os Economistas. Nova Cultural. São Paulo, 1996.

¹² Ricardo, D. Princípios de Economia Política e Tributação. in Os Economistas, Nova Cultural. São Paulo, 1996.

¹³ Heckscher, E. F., Ohlin, B. Heckscher-Ohlin trade theory. Cambridge, MA: The MIT Press, 1991.

¹⁴ Krugman, P. Intra-industry specialization and the gains from trade. *Journal of Political Economy*, v. 89, n. 51, p. 956-973, 1981.

¹⁵ Porter, M. E. Vantagem Competitiva: criando e sustentando um desempenho superior. Campus. Rio de Janeiro.



Esse diamante de Porter representa de forma sistêmica e orgânica os grupos de fatores que condicionam as condições de competitividade das empresas. Dependendo da caracterização dos itens dispostos em cada um desses grupos de fatores, a competitividade pode ser distinguida em duas caracterizações singulares: (i) espúrias ou (ii) sustentáveis.

Em geral, a competitividade espúria (Fajnzylber, 1988)¹⁶ se fundamenta em alocações ineficientes de recursos (folgas e desperdícios) correspondente a transferências de rendas e ativos sem a devida contraprestação pelo mecanismo de trocas, como nos casos de externalidades negativas,¹⁷ degradação ambiental, apropriação patrimonial e compressão de rendas do trabalho, como nos casos extremos de poluição, desmatamento, grilagem de terras e trabalho escravo. A despeito de utilizados temporariamente para promover mudança estrutural, instrumentos de política industrial como benefícios tributários, proteção tarifária, barreiras alfandegárias e controle cambial têm sido interpretados como fatores de competitividade espúria, por implicar em alocação ineficiente de recursos decorrentes da transferência de renda entre atores econômicos sem fundamento na maximização de utilidade dos ativos envolvidos, resultando em redução do nível de bem-estar geral proporcionado pelo livre comércio. A Organização Mundial do Comércio (OMC) tem um mecanismo de solução de controvérsias utilizado para arbitrar litígios entre países no que se refere a utilização de instrumentos de barreiras tarifárias (CNI, 2017).¹⁸

¹⁶ Fajnzylber, F. Competitividad Internacional: evolución y lecciones. Revista de la CEPAL, n. 36, Santiago, 1988.

¹⁷ Externalidades ocorrem quando a ação de consumo ou produção de um agente econômico afeta os demais agentes. No caso das externalidades negativas, há um hiato entre o custo privado observado pelo agente e os custos sociais decorrentes de sua ação. Varian, H.R. Microeconomic Analysis. 3rd edition. Norton & Company. New York, 1992.

¹⁸ Confederação Nacional da Indústria. Manual sobre barreiras comerciais e aos investimentos. Brasília, 2017.

Por sua vez, a competitividade sistêmica reside sobre elementos de economias de escala, escopo, sequência, custos de transação e inovação, determinando acesso a insumos especializados, capital humano, redução de riscos, fidelização de clientes e adição de valor. Dependendo do grau de complexidade e escala das operações do arranjo produtivo, ocorrem economias de aglomeração, que constituem fator de atração de negócios e retroalimentação do ciclo de investimento, crescimento e acumulação de riqueza (Dalberto e Staduto, 2013).¹⁹ As economias de aglomeração incrementam a escala e o escopo dos negócios, contribuindo para a redução do custo médio e, conseqüentemente, da produtividade. Adicionalmente, o aumento das interdependências dos elos da cadeia produtiva de insumos e produtos contribui para redução dos custos de transação e dos riscos do negócio, na medida em que estabelece um fluxo constante de insumos especializados, contribuindo para a previsibilidade e elaboração de planejamento produtivo pelas empresas.

Empresas eficientes X Estado ineficiente

Nos últimos anos, têm sido veiculadas contraposições entre o setor privado e o setor público, por meio de conceitos como PIB privado e PIB público, *crowding-out*, mercado eficiente e Estado ineficiente. Tais contraposições podem soar anacrônicas e inapropriadas, na medida em que se fundamentam em uma sentença apriorística de concorrência entre o setor privado e o setor público, quando, na verdade, estamos em uma dimensão de complementariedade e necessidade, visto que ninguém discute a necessidade do Estado diante das chamadas falhas de mercado. Nesse sentido, discussões que impedem uma compreensão sistêmica da razão de ser do Estado e sua interação com os agentes privados merecem ser sopesadas por elementos necessários da ação estatal.

As empresas correspondem a empreendimentos de investimento de ativos privados na produção de mercadorias para posterior comercialização, realização de lucros, acumulação de capital e ampliação do estoque de riqueza. Ou seja, motivadas pelo lucro. A mobilidade do capital possibilita um portfólio amplo de opções de investimentos que conferem mobilidade de gestão patrimonial para o agente privado, sujeito a alguma perda patrimonial dependendo do grau de liquidez de seus ativos (terra e edificações).

Já o Estado pode ser interpretado como prestador de serviço público único para a estabilidade e ordem do ambiente de negócios e valorização da riqueza em ativos permanentes de empresas localizadas em seu território. Em função de externalidades, não tem substitutos perfeitos, sendo a subsistência do serviço mantida por pagamento de impostos. O Estado tem jurisprudência restrita, portanto, não migra, perdura. Necessariamente, os recursos que gere são

¹⁹ Dalberto, C.R.; Staduto, J.A.R. Uma análise das economias de aglomeração e seus efeitos sobre os salários industriais brasileiros. Rev. Econ. Contemp., Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, p. 539-569, set-dez/2013.

revertidos ao próprio espaço em que se localiza, traduzindo-se em remuneração de empresas e população sob sua área de influência.

No que se refere ao ambiente de negócios, o Banco Mundial estabeleceu uma ferramenta de avaliação e comparação de países, denominada *doing business*. Para sua obtenção, elaboraram metodologia de análise, correspondendo a proposição e construção dos seguintes critérios: (i) abrindo um negócio; (ii) obtenção de alvarás de construção; (iii) obtenção de eletricidade; (iv) registro de propriedade; (v) obtenção de crédito; (vi) proteção de investidores minoritários; (vii) pagamento de impostos; (viii) comércio através de fronteiras; (ix) respeito a contratos; (x) resolução de insolvência.

Especificamente quanto ao pagamento de impostos, trata da carga tributária (excetuando impostos sobre o valor adicionado (IVA), como o ICMS); número de vezes para o pagamento de tributos; tempo gasto com o pagamento de tributos; e os serviços após o pagamento de tributos, como o tempo gasto em processos de pagamento de créditos de IVA e correções no pagamento de imposto de renda. No caso do Rio Grande do Sul, a SEFAZ empreendeu simplificações e modernizações nos processos de pagamento e devolução de créditos de ICMS, contribuindo para a melhoria do ambiente de negócios do Estado. Essas melhorias constantemente empreendidas pela SEFAZ são fruto da aplicação de seu corpo técnico qualificado, conjugado com dispêndios em equipamentos, instalações, produtos e serviços de informática e treinamento de pessoal.

As entidades empresariais defendem uma interpretação errônea da metodologia do *doing business*, especificamente, no que se refere ao pagamento de impostos.²⁰ Com base nesse quesito, defendem que a redução da desoneração do ICMS – um imposto sobre valor adicionado - resulta em aumento de carga tributária, reduzindo o desempenho da economia gaúcha na provisão de ambiente favorável aos negócios. Entretanto, conforme previamente demonstrado, a metodologia do Banco Mundial exclui o IVA da apuração da carga tributária. Portanto, não procede a crítica expressa pelas entidades empresariais quanto a piora no ambiente de negócios gaúcho em razão de redução das desonerações de ICMS em decorrência dos Decretos em questão.

Em complemento às figuras 9 e 10, observamos o desempenho do Estado do Rio Grande do Sul na prestação de serviços de segurança pública, no que se refere a produtividade dos servidores ativos, bem como reflexos sobre a efetividade das políticas públicas voltadas a saúde e segurança pública, conforme exposto nas figuras 11 e 12.

²⁰ Apresentação em Fórum Técnico realizado no Palácio do Comércio em 21/02/2024.

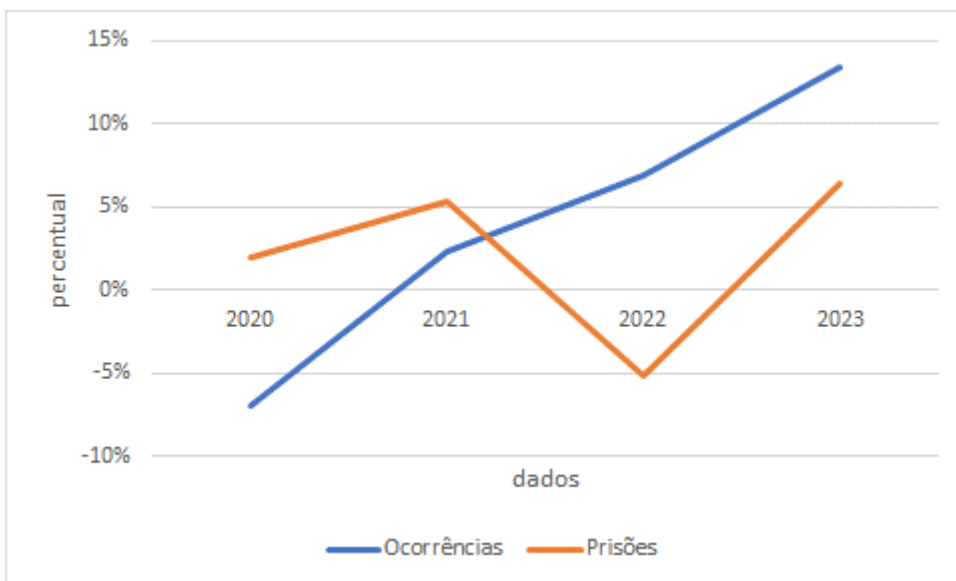


Figura 11: variação acumulada no número de ocorrências policiais e prisões – 2020-23

Fonte: SSP-RS

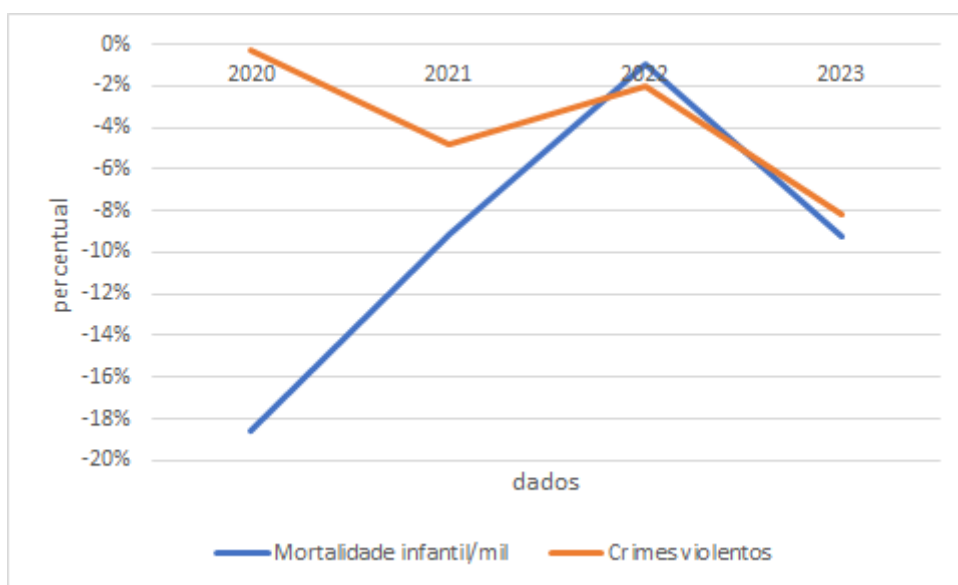


Figura 12: variação acumulada nos indicadores de mortalidade infantil e crimes violentos – 2020-23

Fonte: IBGE e SSP-RS

Se por um lado observamos redução nas despesas de pessoal e efetivo de servidores ativos, por outro, percebemos crescimento da entrega de serviços públicos, esboçado pelo crescimento do atendimento de ocorrências policiais e realização de prisões, como se observa na política de segurança pública. Por sua vez, os indicadores sociais de queda na mortalidade infantil e na ocorrência de crimes violentos são indicativos de melhoria da qualidade de vida da população, que corresponderia ao objetivo da ação do Estado. Nesse sentido, infere-se a efetividade dos serviços públicos entregues.

Conclusão

A presente nota técnica da Secretaria da Fazenda esclarece os impactos reais da revisão de parte dos benefícios fiscais concedidos pelo Estado do Rio Grande do Sul aos setores produtivos, respondendo a questionamentos levantados por entidades econômicas. Além disso, reforça a necessidade de aumentar a arrecadação do Estado para enfrentar desafios fiscais, manter e melhorar serviços públicos essenciais à população e expandir investimentos em infraestrutura, visando diretamente a competitividade econômica e a redução de custos produtivos.

O documento aponta a discrepância entre a arrecadação do ICMS e o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) do RS, especialmente devido à desaceleração na indústria e ao aumento da importância do setor de serviços, o que resulta em uma estagnação estrutural da arrecadação tributária do Estado. Destaca-se especialmente o paradoxo do setor de serviços, que demanda mais serviços públicos, mas contribui relativamente menos para o ICMS. A relação entre PIB e ICMS é complexa devido à diversidade das atividades econômicas que compõem o PIB. Por isso, o estudo ressalta que, embora o PIB e o ICMS apresentem trajetórias semelhantes, há diferenças de nível em alguns momentos, o que torna complexo afirmar uma correlação alta e estatisticamente relevante entre as duas variáveis.

Além disso, o estudo destaca a importância do setor, mas alerta para a volatilidade desse segmento e para a maior influência exercida pela indústria na dinâmica do PIB. Demonstra-se também o limitado impacto da agricultura na arrecadação de ICMS, devido às baixas alíquotas sobre produtos agrícolas e alerta para a complexidade da comparação do PIB agrícola com a arrecadação de ICMS, visto que a produção agrícola pode ter destinos variados, cada um com impactos diferentes na arrecadação de ICMS devido às diferentes alíquotas.

A nota não reconhece a aplicabilidade teoria da curva de Laffer na arrecadação de impostos incidentes sobre o consumo, que é o caso em questão, devendo-se atentar para a influência das elasticidades preço e renda na tributação sobre o consumo. Refuta-se a ideia de que um aumento de alíquota resultaria em queda na arrecadação, mostrando que os estados que aumentaram as alíquotas em 2023 não observaram queda, e os efeitos da Lei Complementar 194 não resultou no aumento esperado da arrecadação, exemplificado pelo caso dos combustíveis.

A não aplicabilidade do argumento da curva de Laffer também significa que não procede impacto negativo sobre o nível agregado de renda disponível. Portanto, denotando ausência de justificativa para diminuição do nível de investimento, emprego e renda, via mecanismo multiplicador keynesiano. Muito menos sobre a variável determinante investimento autônomo, relacionada com impacto da incerteza sobre a expectativa de retorno do capital.

Quanto ao impacto da revisão dos incentivos sobre itens da cesta básica no IPCA, o estudo ressalta que a estimativa de aumento de 0,03 ponto percentual no índice inflacionário desconsidera fatores relevantes, como a continuidade da

isenção de ICMS para empresas do Simples Nacional sobre hortifrutigranjeiros. Para mitigar esse efeito sobre as famílias de menor renda, o governo propôs alterações no programa Devolve ICMS, garantindo que famílias com renda de até três salários mínimos não sentirão os efeitos das mudanças.

Os decretos são considerados meritórios por representarem uma melhoria na gestão pública e promoverem uma política de assistência social mais eficaz e efetiva, direcionada aos mais necessitados e utilizando os recursos do Estado de forma mais eficiente.

O documento, por fim, lembra que a revisão dos benefícios fiscais sempre foi considerada o Plano B, e que a opção preferencial do governo do Estado era elevar as alíquotas modais para um novo nível, sem aumentar a carga tributária, apenas devolvendo-a aos seus patamares históricos de 7,3% do PIB. A nota Técnica traduz-se em mais uma ferramenta de transparência para ampliar o debate sobre os benefícios fiscais e o futuro do Estado. Também se soma aos esforços da gestão para direcionar as políticas públicas no sentido de garantir receitas futuras para a prestação de serviços e manutenção de investimentos.

À consideração superior,

Fábio Michel de Oliveira
Assessor

Ricardo Kalil Moraes
Adido

Itanielson Dantas Silveira Cruz
Secretário-Adjunto

De acordo,

Pricilla Maria Santana
Secretária de Fazenda

ANEXO I

Comentários sobre resultados econométricos das entidades empresariais

Aparentemente, a entidade trabalha com valores nominais, logo, seus efeitos não refletem a realidade. Observar o crescimento da arrecadação do ICMS e o crescimento do valor da produção da agricultura não significa que a arrecadação do setor sofreu aumento ou que tenha maior peso na arrecadação do ICMS total do Estado do Rio Grande do Sul. Conforme a bibliografia econômica mostra, correlação não é causalidade.

Além disso, O valor bruto da produção corresponde ao faturado no setor. Para fins de análise de interligação produtiva e avaliação de efeitos em cadeia, usa-se o VBP para construção das matrizes insumo-produto. Para o PIB, entretanto, conta-se o valor adicionado em cada atividade produtiva, sob risco de dupla contagem.

A regressão apresentada pelo autor na página 22, possui características de regressão espúria. Esse tipo de fenômeno estatístico ocorre quando duas variáveis estão aparentemente relacionadas devido a uma terceira variável que influencia ambas, mas não há uma relação causal direta entre elas. Esse tipo de relação pode ser enganosa, pois pode sugerir uma relação causal direta entre as duas variáveis quando na verdade elas são afetadas por uma terceira variável não incluída no modelo. Adicionalmente, apresenta problemas com variáveis omitidas. O problema com variável omitida ocorre quando uma variável relevante não é incluída no modelo de regressão, mas está correlacionada tanto com a variável dependente quanto com uma ou mais variáveis independentes incluídas no modelo. Isso pode levar a uma estimativa enviesada dos coeficientes de regressão e a interpretações incorretas dos resultados.

Quando uma variável omitida está correlacionada com a variável independente, mas não está incluída no modelo, a estimativa do coeficiente da variável independente incluída pode ser distorcida. Isso ocorre porque parte do efeito da variável omitida é erroneamente atribuído à variável independente incluída. O que evidencia endogeneidade da regressão, ou seja, a variável dependente está correlacionada com o termo de erro. A presença de endogeneidade leva a coeficientes de regressão enviesados e ineficientes, e compromete a capacidade do modelo de fazer previsões precisas.

Por fim, a entidade acrescenta uma nota de observação: “O modelo foi feito exclusivamente para medir a correlação com os repasses controlados”, o que demonstra que o próprio autor entende a análise como viesada do ponto de vista metodológico e deve ser ignorada. A utilização de regressão linear para testar correlação não seria a forma correta de medição.

Referências bibliográficas:

GREENE, W. *Econometric analysis*. 7^o ed. Edition. Boston: Pearson Education, 2012.

JOHNSTON, J.; DINARDO, J. M. *Econometric Methods*. 4a. Edition. New York McGrawHill International Editions, 1997.

WOOLDRIDGE, J. M. *Econometric analysis of cross section and panel data*. 2^o ed. MIT, 2010.

ANEXO II

Lista de documentos apresentados pelas entidades empresariais

CDL Porto Alegre. Considerações econômicas sobre o corte de benefícios fiscais no RS. Porto Alegre, 2024.

FARSUL. Impacto dos Decretos. Porto Alegre, 2024.

FECOMÉRCIO. Aumento de ICMS Alimentos: Impactos e desconstrução de justificativas. Porto Alegre, 2024.

FIERGS. O corte de Incentivos Fiscais de ICMS. Porto Alegre, 2024.

Fórum Técnico. Compilação das apresentações econômicas, sociais e jurídicas dos setores atingidos pelos Decretos Estaduais 57.363 – 57.364 – 57.365 – 57.366 – 57.367. Porto Alegre, 2024.