

**GASTOS TRIBUTÁRIOS
NA ESFERA ESTADUAL:
UMA CONTEXTUALIZAÇÃO A
PARTIR DA EXPERIÊNCIA
DO RS**

Brasília, 08/10/2020

Sérgio Wulff Gobetti



INTRODUÇÃO

- O *enforcement* da LRF e dos órgãos de controle têm sido pouco efetivo no sentido de proporcionar à sociedade brasileira um quadro bem detalhado das renúncias fiscais no âmbito dos estados.
 - ✓ Não sabemos com exatidão quanto são os gastos tributários e as metodologias empregadas na sua mensuração; além disso, praticamente inexistem avaliações (mesmo que esporádicas) sobre a sua efetividade.
- Alguns estados sequer publicam (ou não publicavam, até pouco tempo atrás) demonstrativos com estimativa de renúncia de ICMS, e uma análise das peças publicadas (como anexo à LDO) revela muita inconsistência e falta de uniformidade metodológica.
 - ✓ Vide análise comparativa realizada pela SEFAZ-RS e estudo de J.R. Afonso e outros (2014) para o BID: “A renúncia tributária do ICMS no Brasil”.

COMPARAÇÃO DA RENÚNCIA DE ICMS ESTIMADA PARA 2018 (R\$ MILHÕES):

UF	Isenções e RBC	Crédito Presumido	Simplex e outros	Renúncia total	Receita	CP/RecPot	Renúncia/RecPot	Obs. abrangência estimativas
AC	96	37		133	1.413	3%	9%	cobertura completa
AL		743		743	4.268	15%	15%	
AM	570	5.836		6.406	9.276	39%	41%	cobertura completa
AP	51	31		81	855	3%	9%	não inclui convênios CONFAZ
BA		2.966		2.966	23.508	11%	11%	não inclui convênios CONFAZ
CE		923		923	11.967	7%	7%	cobertura parcial
DF	1.140	29		1.169	8.135	0%	13%	só inclui benefícios gerais (tipo CONFAZ)
ES	1.126			1.126	10.136	0%	10%	cobertura muito parcial, sem importados
GO	1.639	5.879		7.518	15.691	27%	32%	cobertura completa
MA	219	850	349	1.417	6.950	11%	17%	cobertura completa
MG	375	4.141	113	4.629	49.228	8%	9%	não inclui convênios CONFAZ
MS	369	2.607	39	3.015	8.569	23%	26%	estimado por dados de 2012
MT	432	1.992	1.008	3.431	10.438	16%	25%	cobertura completa
PA	29		4	33	10.918	n.d.	0%	só inclui benefícios gerais (tipo CONFAZ)
PB		1.545		1.545	5.547	22%	22%	
PE		1.982		1.982	15.665	11%	11%	não inclui convênios CONFAZ
PI	187	208	157	551	4.482	4%	11%	
PR	4.092	3.358	1.703	9.154	30.081	10%	23%	cobertura completa
RJ				9.532	42.388	n.d.	18%	cobertura completa
RN	24	332	57	414	5.662	6%	7%	
RO	19	398		418	3.695	10%	10%	valores divergentes cada ano
RR	50		22	72	880	n.d.	8%	só inclui benefícios gerais (tipo CONFAZ)
RS	3.400	2.969	1.613	7.982	34.839	8%	19%	cobertura completa (ajustada)
SC	1.550	3.989	189	5.728	21.307	16%	21%	exclui parte dos benefícios para importação
SE			Única UF sem qualquer informação		3.458	n.d.	n.d.	
SP	6.469	8.588		15.057	139.025	6%	10%	cobertura não está clara
TO	114	193		307	2.852	6%	10%	
Total	21.950	49.596	5.254	86.332	481.231	9%	15%	critérios muito variáveis

DIAGNÓSTICO

- Baixa qualidade das informações e escassas análises sobre os gastos tributários nos estados brasileiros têm relação com a guerra fiscal do ICMS, em que pese os novos ventos propiciados pela LC 160/2017 e pelo convênio Confaz 190/2017.
- Processo lento de aperfeiçoamento das metodologias e da transparência na apresentação das estimativas de renúncia tributária, menos por força da LRF e mais por força das pressões institucionais e por ações individuais.
- Experiências e projetos pioneiros de alguns estados, como RS, podem servir de piloto para aplicação nacional, mas é preciso uma força coordenadora e talvez comandos legais/normativos mais efetivos.

A EXPERIÊNCIA DO RS

- A Secretaria de Fazenda do RS tem empreendido inúmeros esforços para aperfeiçoar o processo de gestão das desonerações fiscais.
- Anualmente a SEFAZ publica um demonstrativo das desonerações fiscais no qual detalha as diferentes modalidades de renúncia.
 - ✓ Isenções e reduções de base de cálculo
 - ✓ Renúncia por força do Simples Nacional e Gaúcho
 - ✓ Créditos presumidos (ou outorgados)
- Atual gestão deu um passo adiante criando um grupo técnico com o objetivo de revisar as metodologias empregadas e avaliar a efetividade dos incentivos fiscais.

A EXPERIÊNCIA DO RS

- O projeto de análise econômica dos incentivos fiscais do ICMS-RS se desenvolveu entre agosto de 2019 e junho de 2020 e se materializou num amplo relatório, cujos resultados e recomendações influenciaram a recente proposta de reforma tributária do governo gaúcho, que tinha como um dos seus eixos a revisão das desonerações fiscais.
- Link para relatório:
[https://estado.rs.gov.br/estudo-sobre-desoneracoes-fiscais-no-rs-auxilia-no-debate-sobre-a-reforma?
fbclid=IwAR1m3Tr5Aqxame8Uuw_rH26cdtJYAbt1EncObWaExlwivo8a
7lbogH1-Ur0#.X15bUrzPknc.facebook](https://estado.rs.gov.br/estudo-sobre-desoneracoes-fiscais-no-rs-auxilia-no-debate-sobre-a-reforma?fbclid=IwAR1m3Tr5Aqxame8Uuw_rH26cdtJYAbt1EncObWaExlwivo8a7lbogH1-Ur0#.X15bUrzPknc.facebook)

EQUIPE TÉCNICA

ASSESSORIA ECONÔMICA DA SEFAZ-RS

Sérgio Wulff Gobetti
Economista do Instituto
de Pesquisa Econômica
Aplicada, coordenador
do Grupo Técnico

RECEITA E TESOURO DO ESTADO

Júlio César Graziotin – Ex-auditor fiscal
da Receita Estadual

Eugênio Lagemann – Ex-auditor fiscal da
Receita Estadual e ex-professor do
Departamento de Economia da UFRGS

Letícia Lagemann – Divisão de Estudos
Econômicos da Receita Estadual

Fernando Maccari Lara – Divisão de
Estudos Econômicos e Fiscais do Tesouro
Estadual

Carla Monteiro e Katrine Guewehr –
Equipe de estatísticos da Statsoft (Núcleo
Sefaz-RS)

DEE/SEPLAG

**Fernando Ioannides Lopes d
Cruz, Rodrigo Daniel Feix e
Sérgio Leusin Júnior**
Departamento de Economia e
Estatística da Seplag-RS

**Análise das
transformações nas
cadeias produtivas de
carne e laticínios, além
de um diagnóstico
sobre o setor de
biocombustíveis**

EQUIPE TÉCNICA

UNISINOS

Luciana de Andrade Costa e
Marcos Tadeu Caputi Lélis
Programa de Pós-Graduação em
Economia da Unisinos

**Análise da evolução
do setor coureiro-
calçadista, além de
outras contribuições**

UCS

Maria Carolina Gullo
Departamento de Economia da
Universidade de Caxias do Sul

**Diagnóstico do polo da
indústria metalmecânica
gaúcha, com foco no
setor de fabricação de
máquinas, equipamentos
e veículos**

MINISTÉRIO DA ECONOMIA

Nelson Leitão Paes, Rodrigo
Leandro de Moura e Igor
Vinicius de Souza Geracy
Secretaria de Avaliação,
Planejamento, Energia e Loteria
do Ministério da Economia

**Impactos dos incentivos
fiscais do ICMS sobre o
nível de emprego no Rio
Grande do Sul**

EVOLUÇÃO HISTÓRICA



MEASURAÇÃO DAS DESONERAÇÕES FISCAIS

Metodologia: mescla informações diretamente obtidas das declarações dos contribuintes (GIA's) com estimativas que dependem de parâmetros pré-definidos e, portanto, sujeitas à imprecisão.

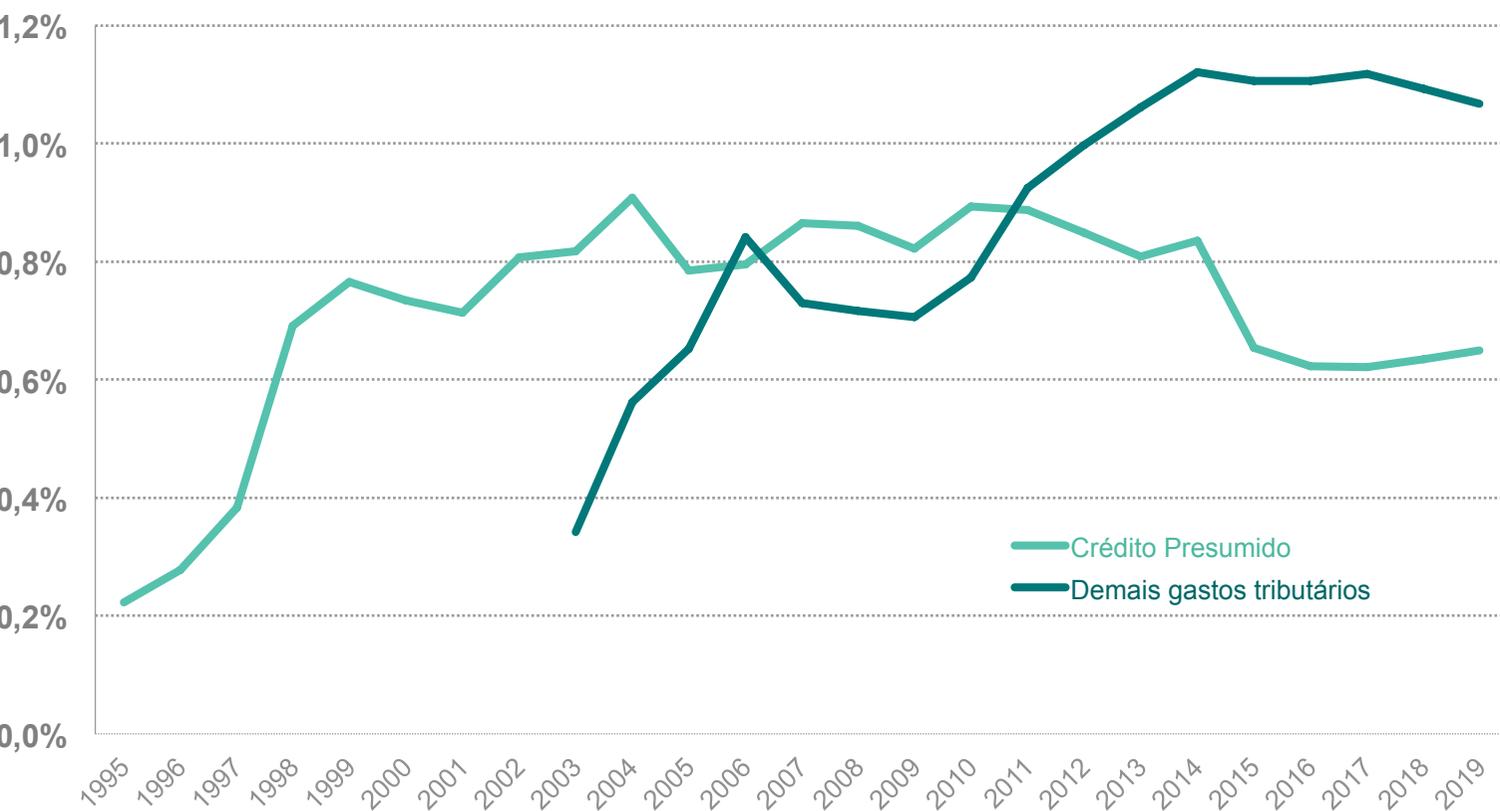
Abrangência: introdução do conceito de “gasto tributário”, ou seja, desonerações que distanciam o ICMS do seu modelo geral e afetam sua arrecadação.

DESONERAÇÕES E "GASTO TRIBUTÁRIO" DO ICMS-RS (EM R\$ MILHÕES):

Tipos de desoneração do ICMS	2015	2016	2017	2018	2019
Isenções operacionais (A)	385	429	448	519	586
Isenções com efeito de diferimento (B)	1.415	1.753	1.731	2.172	1.923
Insumos agropecuária e prod. ração	1.092	1.389	1.229	1.522	1.528
Transporte de carga para contribuinte	323	364	502	650	395
Demais isenções	1.178	1.293	1.359	1.385	1.508
Reduções de base de cálculo	1.521	1.664	1.757	2.015	1.842
Créditos presumidos	2.497	2.544	2.630	2.907	3.121
Simplex nacional/gaúcho	1.526	1.565	1.618	1.613	1.780
d/q renúncia adicional RS	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	456
Total (C)	8.521	9.247	9.542	10.611	10.761
Gasto tributário efetivo (C-A-B)	6.721	7.066	7.363	7.920	8.251
Gasto tributário (% PIB)	1,76%	1,73%	1,74%	1,73%	1,72%

DESONERAÇÕES AO LONGO DO TEMPO

Uma perspectiva histórica, as estimativas mostram duas dinâmicas:



1. Os benefícios fiscais via “crédito presumido” cresceram aceleradamente em proporção do PIB gaúcho no final dos anos 1990 e se estabilizaram desde 2003 em torno de **0,8% do PIB (com queda para 0,6% do PIB no último quadriênio)**.

2. Já os demais gastos tributários (isenções, reduções de base de cálculo e Simples), ao contrário, cresceram fortemente entre 2003 e 2012 e posteriormente se **estabilizaram em torno de 1,1% do PIB**.

DISTRIBUIÇÃO POR SETOR ECONÔMICO

Repartição do crédito presumido por setor econômico (em R\$ milhões):

Setor	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Indústria metal-mecânica	450	753	866	946	1.163	1.161	1.131	1.065	1.249	836	793	851	918	918
Veículos (fabricação/importação)	275	542	612	698	824	840	817	685	772	484	497	539	479	479
Máquinas e equipamentos	34	6	4	1	2	3	4	16	39	30	7	7	1	1
Informática, eletrônicos e óticos	26	30	39	51	49	58	54	69	100	111	64	71	99	99
Indústrias ind. metal-mecânicas	106	153	193	123	151	145	135	177	164	97	83	92	106	106
Compensação frete do aço	9	22	17	73	137	115	121	118	174	114	141	142	233	233
Mat. e produção de carne	131	105	140	176	224	269	299	369	460	476	497	551	564	564
Produtos químicos	85	123	121	124	153	213	240	271	277	290	383	383	502	502
Combustíveis e óleos veg brutos	0	2	20	30	35	51	37	63	71	92	97	102	158	158
Alimentos e produtos amiláceos	56	76	111	111	110	124	138	239	214	97	113	99	116	116
Produtos químicos	99	67	76	47	71	102	114	134	135	131	99	73	111	111
Indústrias: fabricação e comércio	27	34	36	39	46	62	69	52	67	60	62	67	63	63
Calçados	4	6	12	15	9	15	17	89	53	71	63	55	46	46
Textéis, vestuário e acessórios	14	13	18	18	16	17	24	54	58	51	56	48	44	44
Papel e plástico	44	46	47	21	22	24	41	42	39	37	35	30	36	36
Outros produtos alimentícios	13	15	11	11	10	14	15	14	17	17	22	29	34	34
Indústrias não classificadas	251	212	151	101	251	248	255	245	293	278	249	251	234	234
Total	1.173	1.453	1.608	1.640	2.110	2.299	2.381	2.637	2.931	2.435	2.469	2.540	2.827	3.000

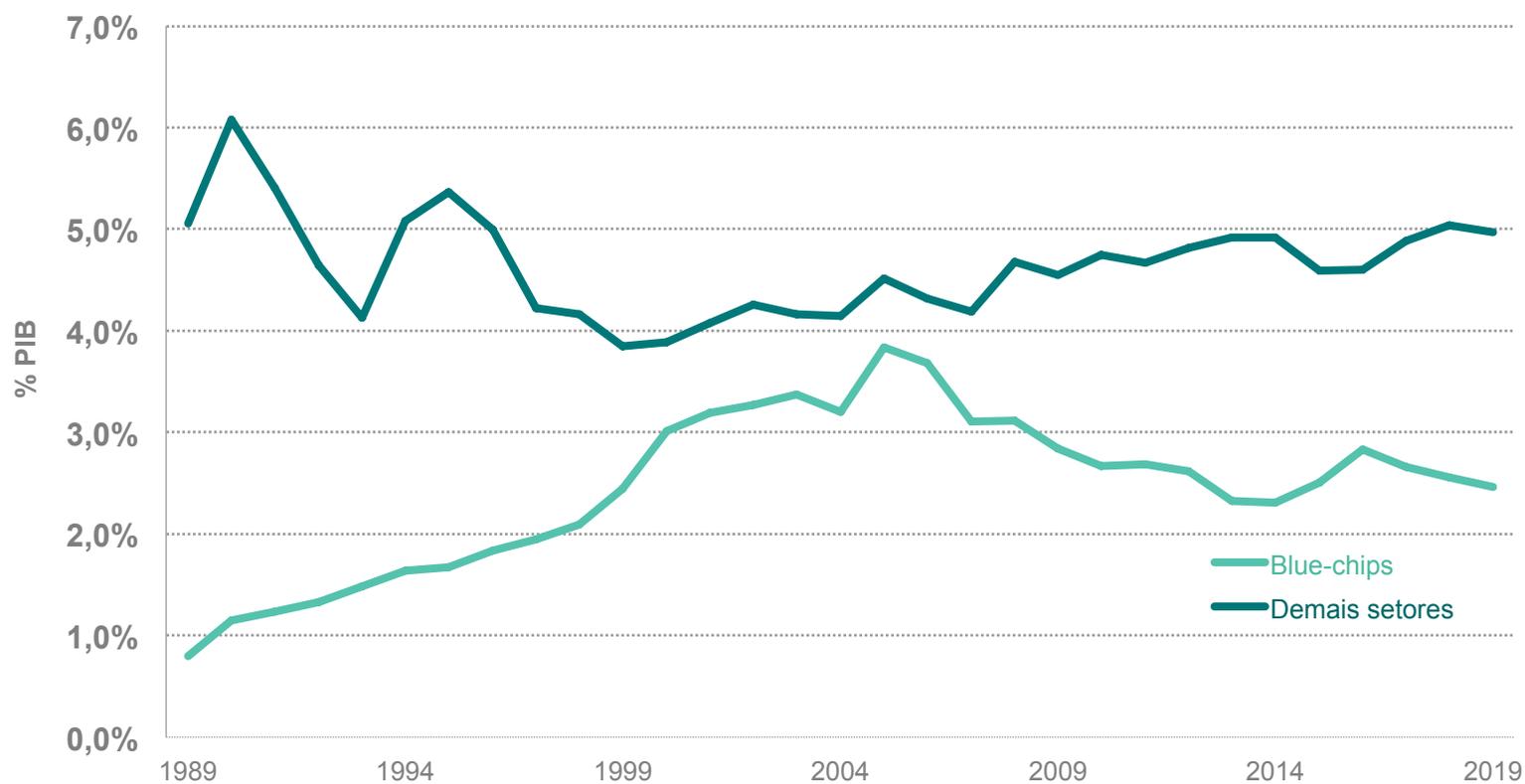
CARGA TRIBUTÁRIA POR SETOR



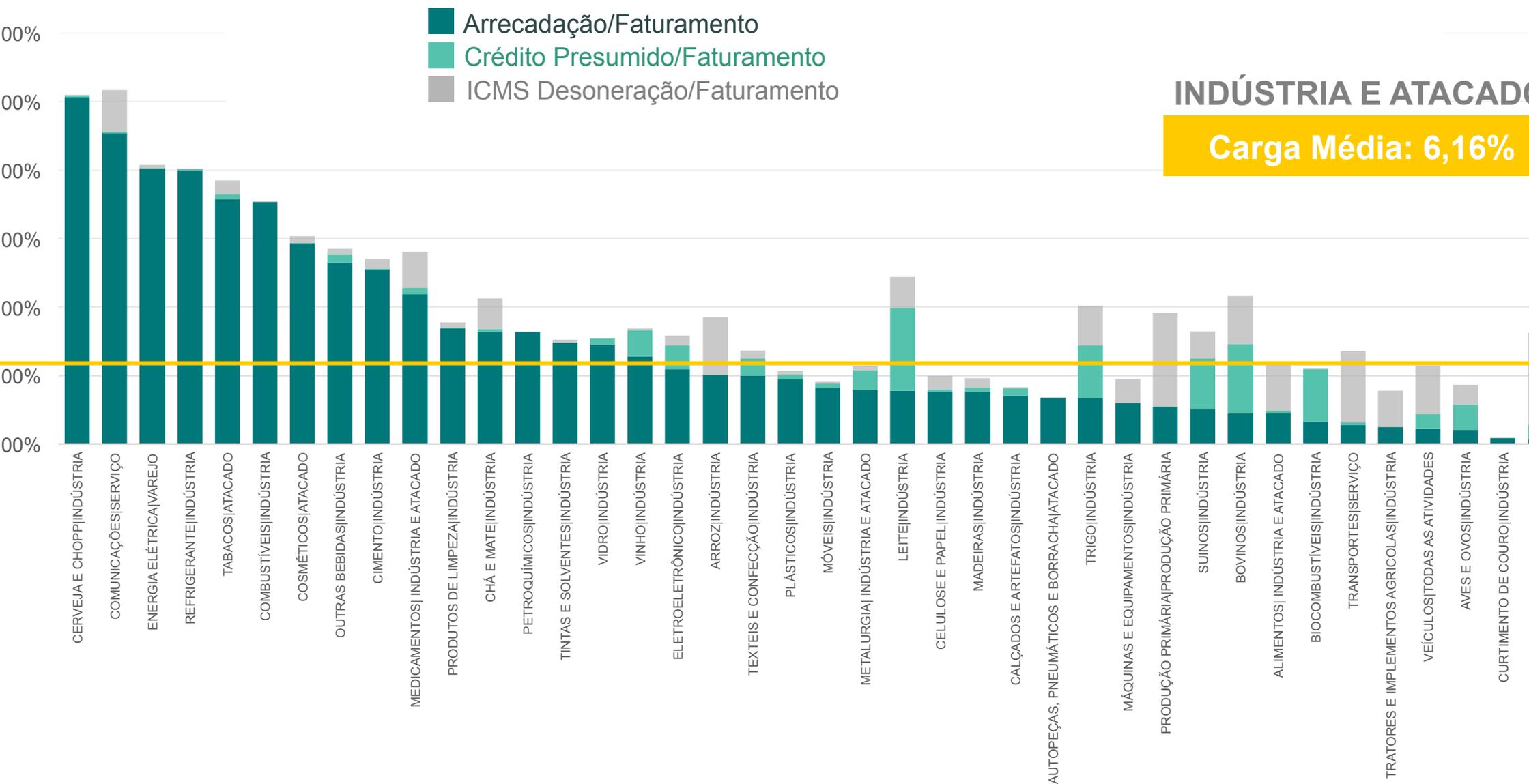
CARGA TRIBUTÁRIA DO ICMS

A redução da arrecadação de ICMS em decorrência da ampliação dos benefícios fiscais para os setores econômicos mais tradicionais foi compensada pelo aumento da carga tributária sobre as mercadorias submetidas à tributação exclusiva no destino, as chamadas blue-chips (combustíveis, energia e comunicações).

Carga tributária do ICMS: blue-chips vs. demais setores



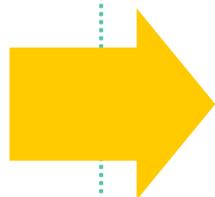
CARGA TRIBUTÁRIA POR SETOR



CARGA TRIBUTÁRIA E DESONERAÇÕES

Enquanto as *blue-chips* são tributadas a uma alíquota de até 30%, muitos setores econômicos têm sua carga tributária efetiva reduzida para patamares inferiores a 10% e, em alguns casos, bastante próximos de zero (como a cadeia da agroindústria, desde os fabricantes de fertilizantes à indústria de alimentos).

Isso se explica tanto pelas alíquotas mais baixas aplicadas sobre esses setores, quanto pelos incentivos fiscais de diferentes naturezas.



As questões relevantes:

- 1) A heterogeneidade de carga tributária contribui para a justiça fiscal, ou seja, reduz a regressividade do ICMS?** Foco da análise: isenções e reduções de base de cálculo.
- 2) Qual o impacto dos benefícios fiscais concedidos às empresas por intermédio de crédito presumido?** As empresas e setores mais beneficiados geram mais empregos ou apresentam melhor performance? Os benefícios “se pagam”?

IMPACTOS SOBRE PERFORMANCE ECONÔMICA E EMPREGOS



QUEM RECEBE BENEFÍCIOS SCAIS?

O grau de beneficiamento fiscal varia muito entre os setores e em cada setor econômico. Os setores de carne e laticínios, por exemplo, são aqueles que possuem o maior grau de benefício (CP/RP = crédito presumido/receita potencial), obtendo um desconto de aproximadamente 60% no imposto devido, mas quase metade das empresas desses setores não possuem nenhum benefício fiscal.

Grau de benefícios fiscais por setor (ano-base 2018):

	Setor por CNAE	Grau de Benefício ΣCP/ΣRP	Análises descritivas da razão CP/RP por empresa		
			Número empresas	N empresas (CP/RP=0)	CP/RP Máximo
Grupo 1	Abate e produção de carne	62,2%	262	107	100%
	Laticínios	58,1%	119	55	100%
	Biocombustíveis e óleos veg brutos	50,9%	36	26	100%
	Máquinas, equipamentos e veículos	30,6%	945	926	99%
	Informática, eletrônicos e óticos	21,1%	119	88	97%
	Subtotal G1	42,1%	1.481	1.202	100%
Grupo 2	Fabricação conservas, óleos e gorduras	18,3%	86	49	100%
	Preservação e produção de pescado	17,6%	19	9	89%
	Têxteis, vestuário e acessórios	16,9%	293	214	94%
	Moagem e fabricação prod. amiláceos	16,2%	320	260	96%
	Metalurgia	10,2%	113	104	100%
	Couro e calçados	9,9%	494	377	100%
	Farmacêuticos e farmoquímicos	9,2%	22	11	57%
	Outros produtos alimentícios	8,1%	282	235	99%
	Produtos metal, exceto máq. e equip.	7,8%	595	574	100%
	Transporte	7,5%	2.317	1.885	100%
	Químicos	5,9%	332	309	94%
	Móveis	5,5%	326	245	93%
	Borracha e plástico	5,4%	501	473	100%
	Subtotal G2	8,8%	5.700	4.745	100%
Grupo 3	Outros produtos industrializados	4,5%	156	145	63%
	Máquinas, aparelhos e mat. elétrico	3,3%	132	119	99%
	Papel e celulose	2,8%	170	154	70%
	Bebidas: fabricação e comércio	2,4%	561	382	100%
	Combustível, energia e comunicações	0,1%	1.876	2.068	3%
	Demais	1,6%	18.900	18.370	100%
	Subtotal G3	1,1%	21.795	21.238	100%
Total	7,5%	28.976	27.185	100%	

CP = crédito presumido; RP = receita potencial de ICMS

CONCENTRAÇÃO E HETEROGENEIDADE

DISPERSÃO DO GRAU DE BENEFÍCIO FISCAL EM ALGUNS SETORES ECONÔMICOS (2018):

Razão CP/RP		Quantidade de empresas por setor selecionado					
Mín	Máx	Carnes	Laticínios	Biocombust	Maq, Equip e Veic**	Informática	Total
0%	0%	107	55	26	926	88	1.202
0,01%	10%	5	4	0	9	5	23
10,01%	20%	6	0	0	3	3	12
20,01%	30%	3	0	0	1	3	7
30,01%	40%	11	2	1	1	2	17
40,01%	50%	10	2	1	1	03	17
50,01%	60%	30	5	0	1	7	43
60,01%	70%	36	10	3	1	3	53
70,01%	80%	34	14	1	0	2	51
80,01%	90%	6	11	1	1	1	20
90,01%	100%	14	16	3	1	2	36
Total		262	119	36	945	119	1.481
Top 5 (% CP setorial)*		19%	47%	88%	100%	82%	36%

) Grau de concentração nas cinco empresas com maior benefício fiscal

*) Não incluído valor do subsídio do aço, devido à impossibilidade de verificar quanto cada empresa obteve.

CP = crédito presumido; RP = receita potencial de ICMS

PERFORMANCE ECONÔMICA E EMPREGO

Várias técnicas e vários estudos foram realizados para aferir se os incentivos fiscais impactaram o desempenho dos setores.

Setores mais beneficiados crescem mais do que os não beneficiados?

Análise descritiva (comparativa ao PIB geral ou da indústria) indica que no período pré-crise setores mais beneficiados (mas também alguns não beneficiados) tiveram melhor desempenho, mas outros fatores podem ter influenciado essa performance (como aumento de renda e demanda dos mais pobres).

EFEITO "MULTIPLICADOR" DOS BENEFÍCIOS FISCAIS:

Grupo	Setor por CNAE	Grau benefício fiscal $\alpha = \Sigma CP / \Sigma RP$		Carga tributária normal (β)		Multiplicador F Tributável (μ)	
		Pré-crise	Crise	Pré-crise	Crise	Pré-crise	Crise
Grupo 1	Abate e produção de carne	63,5%	62,1%	7%	7%	1,29	
	Laticínios	60,9%	56,3%	7%	7%	1,60	-
	Biocombustíveis e óleos veg brutos	39,4%	55,6%	12%	12%	2,76	
	Máquinas, equipamentos e veículos	52,2%	34,7%	10%	10%	1,39	-
	Informática, eletrônicos e óticos	35,7%	27,3%	14%	15%	-	0,12
	Sub-total G1	53,9%	44,5%	9%	9%	1,31	-
	Sub-total G1*	56,5%	53,8%	8%	9%	1,32	
Grupo 2	Fabricação conservas, óleos e gorduras	21,4%	19,1%	7%	7%	-	2,19 -
	Preservação e produção de pescado	37,4%	17,6%	7%	7%	1,83	
	Têxteis, vestuário e acessórios	13,6%	20,1%	14%	15%	-	0,96 -
	Moagem e fabricação prod. amiláceos	25,0%	18,8%	7%	7%	2,75	
	Metalurgia	26,7%	15,4%	14%	15%	-	0,50 -
	Couro e calçados	5,6%	12,6%	14%	15%	-	2,57 -
	Farmacêuticos e farmoquímicos	11,9%	13,4%	12%	12%	-	3,37 -
	Outros produtos alimentícios	11,4%	6,7%	7%	7%	1,93	
	Produtos metal, exceto máq. e equip.	8,2%	6,1%	14%	15%	2,40	
	Transporte	8,6%	8,1%	7%	7%	2,14	
	Químicos	15,7%	9,4%	14%	15%	-	4,01
	Móveis	7,0%	5,8%	14%	15%	3,81	-
	Borracha e plástico	12,1%	5,8%	14%	15%	-	0,55 -
	Sub-total G2	14,8%	10,7%	12%	12%	-	1,03 -

PERFORMANCE ECONÔMICA E EMPREGO

A equipe da SECAP/ME utilizou técnicas econométricas para tentar averiguar se os incentivos fiscais impactaram o emprego dos setores beneficiados e não encontraram evidências de que esse impacto seja significativo do ponto de vista estatístico.

- ✓ “No que tange aos impactos da política sobre o emprego, os modelos econométricos indicaram efeitos nulos da política nos períodos 2007-2010 (redução das desonerações) e 2010-2012 (aumento das desonerações)... No período 2012-2018, encontrou-se evidência de associação positiva entre as desonerações e a geração de empregos. No entanto, foi constatado indício de que os resultados estariam enviesados, em decorrência de problemas de endogeneidade no modelo de regressão.”

A equipe da DEE/SEPLAG também adotou um modelo econométrico para avaliar o impacto sobre emprego no setor de carne e laticínios.

- ✓ “Com base nos resultados encontrados não é possível afirmar que haja evidência econométrica de que os incentivos fiscais de créditos presumidos por parte do Estado do Rio Grande do Sul tenham contribuído para gerar empregos formais nestes setores.”

No que tange ao desempenho econômico mais geral, o setor de biocombustível parece ser um caso bem sucedido da política de incentivo fiscal estadual, mas o estudo da DEE/SEPLAG aponta para a importante influência do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB).

- ✓ O Rio Grande do Sul é o principal estado produtor de biodiesel no Brasil, respondendo por 27% da capacidade nominal instalada da indústria brasileira.

PERFORMANCE ECONÔMICA E EMPREGO

No caso do setor metalomecânico, o estudo conduzido pela UCS em conjunto com estatísticos da SEFAZ-RS não permite atestar impactos significativos dos benefícios fiscais.

- ✓ “Em nenhum dos modelos testados o grau de benefício fiscal parece ser estatisticamente significativo para prever o diferencial de crescimento do setor em relação ao comportamento médio da economia. Contudo, cabe refletir se esse resultado não reflete o alto grau de concentração dos benefícios fiscais nos segmentos analisados, de tal modo que o exercício mais apropriado seria aferir a relação do crédito presumido com o faturamento do grupo restrito de empresas beneficiadas por ele, controlando o experimento estatístico pelo desempenho de empresas semelhantes sem benefício.”

O estudo dos professores da Unisinos apresenta um diagnóstico mais profundo sobre a perda de competitividade do setor de calçados tanto no contexto nacional (guerra fiscal) quanto mundial (efeitos China), chamando a atenção para a importância de políticas de readequação produtiva e não meramente fiscais.

Por fim, o estudo sobre Simples realizado pelos estatísticos da SEFAZ-RS não encontra evidências de que a redução de imposto para microempresas esteja produzindo impactos diferenciais.

De forma geral, os estudos não permitem atestar (nem refutar, de forma conclusiva) que os benefícios fiscais produzem retornos econômicos que justifiquem sua concessão. A incerteza sobre o que aconteceria “se” os benefícios fiscais não existissem, num contexto de guerra fiscal, é um dos fatores que limitam o potencial conclusivo das análises.

RELAÇÃO CUSTO-BENEFÍCIO

Simulações com base na matriz de insumo-produto da economia gaúcha mostra que raramente os benefícios fiscais “se pagam”, no sentido de gerarem um efeito multiplicador que produza um ganho de arrecadação que se aproxime do seu custo.

Setores beneficiados precisariam crescer a ritmo “chinês” para produzir um retorno de arrecadação equivalente ao benefício fiscal recebido.

DESEMPENHO REQUERIDO PARA COBRIR CUSTO DOS BENEFÍCIOS:

Setores	Crescimento anual requerido da demanda final (% do faturamento de 2018)	Período	Crescimento médio anual do faturamento
	C e FBKF Induzidos		
Carnes	9,61%	2007-2019	2,64%
Laticínios	9,45%	2011-2019	1,47%
Biocombustível	7,99%	2008-2019	3,88%
Maq. Equip. e Veículos	6,58%	2007-2019	0,91%
Couro e Calçados	5,34%	2014-2019	-3,20%
Têxteis	11,97%	2013-2019	-2,67%
Conservas	6,48%	2007-2019	2,18%

IMPACTOS SOBRE REGRESSIVIDADE



DESONERAÇÕES E REGRESSIVIDADE

- A partir dos dados de consumo da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF), realizaram-se simulações que demonstraram que a seletividade de alíquotas e os inúmeros mecanismos de desoneração do ICMS **ampliam em vez de atenuar a regressividade do imposto**. Isso porque, embora alguns produtos que pesam na cesta de consumo das classes mais baixas tenham baixa carga tributária (como carnes e laticínios), há outros itens e serviços que também pesam no bolso dos mais pobres e são muito tributados (como combustíveis, energia e comunicações).
- Há produtos não essenciais consumidos quase exclusivamente pelas classes médias e altas, como automóveis, que possuem uma carga tributária mais baixa do que a média do ICMS. Mas até mesmo a desoneração da cesta básica beneficia mais as famílias ricas do que as pobres. **Dessa forma, segundo as estimativas apresentadas, cerca de 40% dos benefícios fiscais ao consumidor beneficiam a parcela dos 20% mais ricos.**
- A seguir, demonstra-se que **o ICMS custa em média 14,7% sobre a renda das famílias mais pobres e apenas 3,7% sobre a renda das famílias mais ricas**. Ademais, a alíquota média sobre o consumo dos mais pobres é mais alta do que a incidente sobre o consumo dos mais ricos; o que significa que a regressividade é maior do que se houvesse uma alíquota única sobre o consumo (em torno de 14,4%) que proporcionasse o mesmo volume de arrecadação que atualmente.

DESONERAÇÕES E REGRESSIVIDADE

PARTICIPAÇÃO DE CADA CLASSE DE RENDA NA VARIÁVEL DE INTERESSE, RS (2017-2018):

Variável	Total	Classes de rendimento total e variação patrimonial mensal familiar (R\$)						
		Até 1.908	Mais de 1.908 a 2.862	Mais de 2.862 a 5.724	Mais de 5.724 a 9.540	Mais de 9.540 a 14.310	Mais de 14.310 a 23.850	Mais de 23.850
População	100%	9,7%	13,4%	35,5%	22,6%	10,0%	5,7%	2,9%
Renda monetária	100%	2,4%	5,4%	21,9%	24,2%	16,7%	14,0%	15,5%
Consumo amplo	100%	4,8%	7,5%	25,7%	24,3%	15,6%	12,6%	9,5%
Consumo bens ICMS	100%	5,0%	7,9%	27,6%	24,8%	14,9%	11,5%	8,3%
ICMS	100%	5,1%	8,1%	29,0%	25,2%	14,3%	10,8%	7,5%
ICMS/Renda	7,0%	14,7%	10,7%	9,3%	7,3%	6,0%	5,4%	3,4%
ICMS/Consumo	14,4%	14,6%	14,8%	15,1%	14,6%	13,8%	13,5%	13,0%

Desonerações de itens de consumo essenciais beneficiam no agregado mais os ricos do que os pobres. No caso dos alimentos e da cesta básica, por exemplo, nossas simulações indicam que o benefício per capita obtido com as isenções e reduções de base de cálculo chega a R\$ 103 anuais, em média, para as famílias mais pobres (até 2 SM) e a quase quatro vezes mais (R\$ 361) para as mais ricas (acima de 25 SM).

CONSIDERAÇÕES FINAIS



CONCLUSÕES DO RELATÓRIO

Volume total de benefícios do ICMS sobre o PIB do Estado tem se mantido relativamente estável nos últimos 20 anos (abaixo de 2%), com diferentes mecanismos.

Os benefícios do RS apresentam alta concentração em alguns setores e também dentro dos setores, com algumas empresas atingindo 100% de benefício sobre receita potencial.

RS apresenta um nível mediano de benefícios em relação à receita potencial de ICMS (cerca de 20%), comparável a maioria dos estados do Sudeste mas menor do que alguns estados mais agressivos na guerra fiscal, incluindo SC.

Os benefícios atualmente concedidos não contribuem para reduzir a regressividade do ICMS. Ao contrário, boa parte deles desoneram o consumo de faixas de renda mais alta.

É possível dizer que os incentivos fiscais parecem ter sido determinantes para o desenvolvimento de alguns setores (como o de biocombustíveis), mas no geral não é possível atestar que produzam impacto positivo e estatisticamente significativo sobre o faturamento, a receita potencial e o emprego dos grupos de empresas beneficiadas.

CONCLUSÕES DO RELATÓRIO

Isso não significa que muitos desses benefícios não sejam importantes para a manutenção de empreendimentos produtivos no Rio Grande do Sul no contexto da guerra fiscal, de tal forma que **não se pode descartar que sua eliminação tenha efeitos negativos sobre a economia gaúcha.**

Diante disso, é preciso que o estado pondere os custos e riscos em manter ou retirar incentivos fiscais, adotando uma **estratégia de revisões setoriais e redução gradual de crédito presumido.**

No caso das isenções e reduções de base de cálculo, que constituem um benefício ao consumidor e possuem menores impactos sobre a competitividade, é possível adotar uma estratégia mais ousada de reversão, inclusive porque, como vimos, seus efeitos sobre a redução da regressividade do ICMS são bastante limitados.

SUGESTÕES NACIONAIS



Do ponto de vista legal/normativo, talvez seja necessário distinguir a publicação de um demonstrativo dos gastos tributários e outro demonstrativos das medidas compensatórias.



Do ponto de vista da mensuração dos gastos tributários, seria importante o Comsefaz criar um fórum de discussão entre os técnicos dos estados e, ao final de um prazo, tentar padronizar uma metodologia a ser aplicada nacionalmente.



Do ponto de vista econômico, é fundamental aprimorar as metodologias de avaliação de impacto e também as bases de dados utilizadas nesse tipo de estudo, que requer um grau de detalhamento maior do que os demonstrativos-padrão apresentados à sociedade e aos órgãos de controle.