

Jorge Luís Tonetto

ORG.

PERSPECTIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO DO RIO GRANDE DO SUL

da competitividade às finanças



Jorge Luís Tonetto

ORG.

PERSPECTIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO DO RIO GRANDE DO SUL

da competitividade às finanças



DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

P467

Perspectivas para o desenvolvimento do Rio Grande do Sul:
da competitividade às finanças / Organização Jorge Luís
Tonetto. – São Paulo: Pimenta Cultural, 2025.

Livro em PDF

ISBN 978-85-7221-496-4

DOI 10.31560/pimentacultural/978-85-7221-496-4

1. Desenvolvimento Econômico. 2. Economia Regional.
3. Políticas Públicas. 4. Finanças Públicas. 5. Planejamento
e Política de Desenvolvimento Regional. I. Tonetto, Jorge Luís
(Org.). II. Título

CDD 330. 918165

Índice para catálogo sistemático:

I. Economia – Rio Grande do Sul

Simone Sales • Bibliotecária • CRB ES-000814/0

Copyright © Pimenta Cultural, alguns direitos reservados.

Copyright do texto © 2025 os autores e as autoras.

Copyright da edição © 2025 Pimenta Cultural.

Esta obra é licenciada por uma Licença Creative Commons:

Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional - (CC BY-NC-ND 4.0).

Os termos desta licença estão disponíveis em:

[<https://creativecommons.org/licenses/>.](https://creativecommons.org/licenses/)

Direitos para esta edição cedidos à Pimenta Cultural.

O conteúdo publicado não representa a posição oficial da Pimenta Cultural.

Direção editorial	Patrícia Biegling Raul Inácio Busarello
Editora executiva	Patrícia Biegling
Gerente editorial	Landressa Rita Schiefelbein
Assistente editorial	Júlia Marra Torres
Estagiária editorial	Ana Flávia Pivisan Kobata
Diretor de criação	Raul Inácio Busarello
Assistente de arte	Naiara Von Groll
Editoração eletrônica	Andressa Karina Voltolini
Estagiária em editoração	Stela Tiemi Hashimoto Kanada
Imagens da capa	ChatGPT - AI Generator
Tipografias	Acumin, Abril Text, Neue Aachen Pro Light
Revisão	Tascieli Feltrin
Organizador	Jorge Luís Tonetto

PIMENTA CULTURAL
São Paulo • SP
+55 (11) 96766 2200
livro@pimentacultural.com
www.pimentacultural.com





PERSPECTIVAS PARA
O DESENVOLVIMENTO
DO RIO GRANDE DO SUL

*À Secretaria da Fazenda do RS e
seu corpo técnico, no ano em que
faz 135 anos. E ao povo gaúcho que
se mostra forte e resiliente olhando
de frente os desafios do século XXI.*



*Agradecimento aos coautores e ao
Departamento de Administração
da SEFAZ/RS, que reafirma
seu compromisso com o
desenvolvimento do conhecimento
e a difusão do conhecimento
técnico-científico para enriquecer
a literatura econômica regional.*



Diante da importância da economia gaúcha no cenário nacional e de suas transformações recentes, o “Perspectivas para o Desenvolvimento do Rio Grande do Sul: Da competitividade às finanças” oferece um retrato das dinâmicas atuais do desenvolvimento do Rio Grande do Sul. A economia estadual tem apresentado baixo dinamismo, com reduzido crescimento econômico. Compreender essa dinâmica é fundamental para repensar o desenvolvimento e preparar o futuro.

A obra reúne seis capítulos que exploram diferentes dimensões do desempenho recente da economia gaúcha. Os textos resultam de reflexões no âmbito da Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul (SEFAZ/RS) e abordam temas como a competitividade do parque industrial, o papel das pequenas empresas, a evolução da renda e da demografia, os fatores regionais de desenvolvimento, os instrumentos de financiamento disponíveis e a sustentabilidade das finanças públicas. O fio condutor é a busca por compreender como as transformações econômicas, sociais e institucionais moldam as oportunidades e os limites do crescimento estadual.

Os capítulos lançam novos olhares sobre temas cruciais da economia do Rio Grande do Sul. A análise, baseada em dados oficiais, procura destacar tendências relevantes para formuladores e gestores de políticas públicas, empresários, trabalhadores, pesquisadores e a sociedade em geral. Que as reflexões aqui reunidas sirvam de subsídio para ações e políticas de desenvolvimento, bem como inspirem novos estudos e contribuam para a construção de estratégias capazes de enfrentar os desafios e aproveitar as oportunidades do século XXI.

Adalmir Antonio Marquetti



O Livro Perspectivas para o Desenvolvimento do Rio Grande do Sul aborda um tema simultaneamente atual e relevante para o futuro do nosso Estado. Mostra e permite entender o porquê da perda da dinâmica econômica do Estado em um contexto de transformações globais impulsionadas por tecnologias disruptivas em um mundo globalizado e exponencial. As questões demográficas e perda de competitividade lançam luz aos desafios nas áreas de educação e inovação. Apesar de termos alguns dos melhores ecossistemas nacionais de inovação e algumas das melhores Universidades do país, isso não se reflete no processo de desenvolvimento regional, pois os desafios na área de Educação Básica e investimentos em Ciência, Tecnologia e Inovação parecem requerer mais conexão com as demandas sociais e dinâmicas econômicas para fazer a diferença no contexto macroeconômico regional e a posição relativa do RS no contexto nacional. Em pleno século XXI o cenário local e global apresenta novas oportunidades para nosso Estado. Muitas destas oportunidades são abordadas neste livro, cujos autores possuem conhecimento e capacidade para contribuir efetivamente nas reflexões sobre o nosso futuro. Boa leitura!

Jorge Audy



PREFÁCIO

O que é o Estado? Qual o papel do Estado? O que faz o Estado? Frente aos desafios sociais, ambientais, tecnológicos e econômicos da atualidade, vivemos em uma quadra histórica em que essa entidade tem sido constante e crescentemente questionada quanto à sua oportunidade e desempenho. Coloquialmente, associa-se a entidade ao monstruoso Leviatã, o caprichoso deus ex-machina que a todos oprime e submete. O sócio indesejado que tolhe a liberdade de negócios e drena recursos, o monarca guloso. Tradicionalmente, no entanto, o Estado é identificado como o ordenamento jurídico-institucional que provê um serviço público de natureza única e essencial – a manutenção da ordem social. O poder ordenador do príncipe possibilita a constituição de um ambiente de interações sociais e de liberdade de negócios, atualmente, fundamentado na legitimação da propriedade, que possibilita o planejamento racional por parte dos atores sociais, e, conseqüentemente, a efetivação do processo decisório que culmina no fluxo diário das atividades em sociedade.

Essa provisão do serviço público se faz por meio das chamadas políticas públicas. Um conjunto amplo que abarca diversos aspectos e especificidades das interações sociais, tratando temas como cultura, educação, segurança pública, saúde, meio-ambiente, assistência social, desenvolvimento econômico. No presente caso, esse último tema, com destaque especial para o tópico de finanças públicas, que constitui a expertise da Secretaria de Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul.

A presente obra é um exemplo da atuação do Estado na provisão de políticas públicas, demonstrando o passo inicial que corresponde à percepção de sinais de uma realidade dinâmica e de anseios da população. Para tanto, esforça-se no diagnóstico adequado da situação atual da economia gaúcha, atento à identificação de movimentos e restrições estruturais, bem como sua interação com os novos vetores dinâmicos da estrutura produtiva mundial.



Nesse sentido, possibilitando a identificação de ameaças e oportunidades, bem como do acervo patrimonial existente, permitindo a formulação de políticas públicas que promovam o casamento entre esse acervo e a correção de rotas socioeconômicas de forma que as oportunidades passem do potencial para a realidade.

No atual contexto em que se insere o estado do Rio Grande do Sul, caracterizado por desafios concretos e de grande envergadura, como a recente catástrofe climática que se abateu sobre nossa sociedade, custando vidas humanas, patrimônio privado e público, empregos, negócios e sonhos, esse tema assume destaque significativo. Em resposta à aflição que se abateu sobre nosso estado, toda a sociedade fez um esforço de mobilização e cooperação para providenciar recursos econômicos para resgate, ajuda humanitária, recuperação e reconstrução.

À ação diligente do Estado e dos Municípios gaúchos, acudiram a União, os demais entes da federação brasileira e a população, irmãos brasileiros de todas as partes do extenso território nacional. Em contrapartida, e, conseqüentemente, essa mobilização impõe similar escala de responsabilidade ao ente público na gestão adequada e competente desse montante de recursos para que se atenda de forma efetiva as necessidades do povo gaúcho, por meio da provisão de um conjunto de políticas públicas eficientes, eficazes e efetivas que viabilizem investimentos na provisão de infraestrutura e serviços resilientes, adequados a nova realidade climática, econômica e social que emergiu nestes últimos anos.

A figura icônica do gaúcho laçador nas paragens do aeroporto Salgado Filho representa a efetividade do que é o Rio Grande para o Brasil. A fronteira sobre a qual se avizinham os desafios do novo tempo. E a determinação do brasileiro que abraça seu destino, identificando oportunidades nesses desafios e construindo um novo mundo.

Pricilla Maria Santana



AUTORES

André Luis Contri

Fábio Michel de Oliveira

Giovanni Padilha da Silva

Guilherme Correa Petry

Itanielson Dantas Silveira Cruz

Jorge Luís Tonetto

Michel Millem Camara

Raphael Borges Pires

Ricardo Kalil Moraes

Sérgio Wulff Gobetti

Tayguara Marques Moreira



SUMÁRIO

Introdução	13
-------------------------	-----------

CAPÍTULO 1

Michel Millem Camara

André Luis Contri

Considerações sobre a Competitividade do parque industrial do Rio Grande do Sul: 2013-2023	15
---	-----------

CAPÍTULO 2

Jorge Luís Tonetto

A pequena empresa e o desenvolvimento econômico regional	44
---	-----------

CAPÍTULO 3

Sérgio Wulff Gobetti

Fábio Michel de Oliveira

Raphael Borges Pires

Crescimento econômico e renda no Rio Grande do Sul: uma análise das últimas duas décadas	81
---	-----------

CAPÍTULO 4

Ricardo Kalil Moraes

Fábio Michel de Oliveira

Fatores do desenvolvimento regional.....	124
---	------------



CAPÍTULO 5

Guilherme Correa Petry

Novos instrumentos para impulsionar a economia gaúcha.....	148
---	------------

CAPÍTULO 6

Jorge Luis Tonetto

Giovanni Padilha da Silva

Guilherme Correa Petry

Itanielson Dantas Silveira Cruz

Tayguara Marques Moreira

Finanças Públicas: a sustentabilidade e o crescimento	171
--	------------

Conclusão	205
------------------------	------------

Índice de figuras	208
--------------------------------	------------

Índice de tabelas	211
--------------------------------	------------

Índice remissivo	213
-------------------------------	------------

Sobre o organizador	215
----------------------------------	------------



INTRODUÇÃO

Diante da importância da economia gaúcha para o Brasil contemporâneo surge a ideia de traçar recortes da sua dinâmica atual, num cenário em que o mundo se globalizou fortemente nas últimas décadas, e a crescente incorporação de novas tecnologias disruptivas tendo a internet como plataforma impactam cada canto do planeta. A economia que já foi do charque permanece forte no setor do agronegócio, mas recentemente devido a muitas causas, onde algumas são exploradas aqui perde dinâmica, no mesmo ritmo ou até menor que a economia brasileira.

A compreensão das dinâmicas econômicas regionais é o fermento de um novo por vir. O Rio Grande do Sul que tem destaque nacional em parques tecnológicos e universidades bem ranqueadas, parece não traduzir e estender isso a suas empresas e cidadãos. Novos desafios são delineados para o século XXI e novas oportunidades também.

Este livro reúne seis abordagens sobre o desempenho recente da economia gaúcha. Ele é fruto de uma reflexão sobre como a Secretaria da Fazenda poderia elucidar alguns aspectos do desenvolvimento do estado. Os autores são todos vinculados atualmente à SEFAZ/RS, pertencentes à Assessoria Econômica e à Junta de Coordenação Financeira, à Divisão de Estudos Econômicos Tributários da Receita Estadual, e à Contadoria e Auditoria Geral do Estado. Partimos de debates sobre temas que envolvem a competitividade, desenvolvimento das empresas, a evolução da renda, a demografia, a produtividade dos fatores, os instrumentos de financiamento disponíveis, e obviamente as finanças públicas. A obra explora em profundidade fundamentos econômicos e suas implicações para o desenvolvimento futuro da economia do Rio Grande do Sul.



As fontes deste conjunto de estudos são os dados oficiais da própria Secretaria da Fazenda do Estado, assim como, do IBGE, da Receita Federal, da RAIS, e estudos e artigos especializados. O objetivo não é ser exaustivo nos temas, mas buscar pontos de vistas originais que realcem os fatores que vão além do interesse especial dos autores, mas dos estudiosos da economia gaúcha, formuladores e gestores públicos, pesquisadores e professores, empresas, entidades patronais e sindicatos, assim como o público em geral.

Buscou-se destacar pontos de atenção que desvelam o passado e que permitam nos preparar para o futuro. Toda análise mesmo baseada em dados não é totalmente neutra e nem monolítica, e o leitor vai encontrar pontos em comum nos capítulos deste livro, tanto em evidências como em análises. Como coordenador, tive a intuição de que temas e conceitos iriam convergir ao longo do processo e creio que isso aconteceu ao menos em parte.

Enfim, esperamos que a leitura sirva a reflexões, ações e políticas, como também inspire novos estudos e abordagens.

1

Michel Millem Camara
André Luis Contri

**CONSIDERAÇÕES SOBRE
A COMPETITIVIDADE
DO PARQUE INDUSTRIAL
DO RIO GRANDE DO SUL:**

2013-2023

DOI: 10.31560/pimentacultural/978-85-7221-496-4.1



INTRODUÇÃO

Ao longo de dois séculos, foi criado no estado do RS um parque industrial diversificado, que passou a ter significativa participação na produção industrial brasileira. Esta estrutura industrial expandiu-se durante o processo de industrialização brasileiro no século XX e, principalmente, a partir da integração da economia brasileira que se intensificou na década de 1950.

Estes processos de expansão e integração da economia brasileira geraram dois fenômenos de certa forma contraditórios e complementares para o parque industrial gaúcho. Por um lado, estabeleceu-se um processo de concorrência entre a indústria instalada no estado e aquela já consolidada em outras unidades da federação, basicamente, em São Paulo. Por outro, foram criados mercados que propiciaram condições para a expansão de algumas atividades já consolidadas na estrutura econômica do estado.

Nos últimos 40 anos, a indústria brasileira e, consequentemente, a gaúcha, passaram a ser impactadas por dois importantes eventos. O primeiro deles, que começou a se manifestar nos últimos 20 anos do século XX, foi o fim do desenvolvimentismo brasileiro, o qual veio acompanhado da crise externa, acirramento da inflação e aumento do déficit e da dívida pública. Já no século XXI, a indústria brasileira foi impactada pela intensificação do processo de integração comercial que ocorreu ao nível mundial e que já havia se iniciado em finais do século XX, basicamente com a maior expansão da economia chinesa e com o desenvolvimento dos meios de transporte e com a constituição de cadeias globais de valor. Tal fato implicou em uma nova forma de inserção da economia brasileira na divisão internacional do trabalho, o que acabou fortalecendo algumas atividades no parque industrial brasileiro em detrimento de outras. Ao longo destes dois eventos, a política econômica brasileira também se alterou substancialmente, passando a ser direcionada, cada vez



mais, para a abertura comercial, redução da participação do estado na constituição e propriedade de empresas, associados a um processo de internacionalização da estrutura produtiva nacional.

Estes processos acabaram impactando a competitividade da indústria nacional bem como a sua inserção no mercado internacional, com importantes ramificações sobre os parques industriais regionais. Com isso, a própria forma de inserção das indústrias locais sofreu alterações, com consequências sobre a sua capacidade de crescimento, sua produtividade e competitividade.

O objetivo do presente estudo é analisar o desempenho dos setores industriais do estado do Rio Grande do Sul no período de 10 anos (entre 2013 e 2023), considerando volume financeiro de produção, participação de mercado e volume de saídas interestaduais e internacionais (exportações). A análise conjunta desses 3 indicadores permite avaliar se o setor é competitivo dentro e fora do mercado gaúcho, além de indicar se aumentou sua produção nesse período.

O capítulo está estruturado em outras quatro seções, além desta introdução. Na primeira seção, serão feitas algumas considerações teóricas a respeito do conceito de competitividade. Na segunda, será analisada a evolução do VAB da indústria gaúcha em relação à nacional, bem como analisada a participação das atividades. Na terceira seção será feita uma análise da competitividade de setores da indústria gaúcha através das suas vendas para fora do estado e da participação dos mercados interno do RS, de outras unidades da federação e do exterior no total das compras realizadas pela indústria gaúcha. Posteriormente, em função da sua importância dentro da estrutura industrial do estado, será feita uma análise mais detalhada do setor metalmeccânico do estado ao longo dos anos de 2022 e 2023. Na última seção serão tecidas as considerações finais.



O CONCEITO DE COMPETITIVIDADE E SEUS DETERMINANTES

Os estudos sobre competitividade e, em especial, sobre o próprio conceito de competitividade tem uma longa história na literatura econômica. Tal conceito tem suas bases nas concepções neoclássicas de concorrências, passando pelas análises de estrutura-conduta-desempenho, pela teoria dos jogos, pelo conceito de mercados contestáveis e pela nova organização industrial.

A análise da competitividade pode ser feita de três diferentes óticas (Ferraz; Kupfer; Haguenaue, 1995). A primeira delas seria através do desempenho, ou o que os autores denominam de competitividade revelada. O principal indicador para a sua medida seria através da participação da empresa no mercado (*market share*), seja na produção, nas vendas ou exportações.

A segunda ótica de análise da competitividade seria através da sua eficiência, ou ainda, a sua competitividade potencial. Aqui, a análise iria repousar sobre a capacidade de conversão de insumos em produtos, ou ainda, na sua relação custos/preços ou ainda através dos coeficientes técnicos. Deste ponto de vista, a competitividade seria “um fenômeno *ex ante*”, ou seja, refletiria “o grau da capacitação detido pelas firmas, que se traduz nas técnicas por ela praticada” (p. 2).

Os autores, a partir de uma crítica ao fato destas duas óticas serem estáticas, propõem que competitividade seja:

definida como a capacidade da empresa formular e implementar estratégias concorrenciais, que lhe permitam ampliar ou conservar, de forma duradoura, uma posição sustentável no mercado. Essa visão se diferencia de modo significativo das abordagens convencionais na medida em que busca na dinâmica do processo de concorrência o referencial para a avaliação da competitividade. (Ferraz; Kupfer; Haguenaue, 1995, p. 3).



A partir desta definição, os autores apresentam três fatores determinantes da competitividade das empresas: os fatores empresariais, ou seja, “aqueles sobre os quais a empresa detém poder de decisão e podem ser controlados ou modificados através de condutas ativas” da empresa. O segundo grupo de fatores seriam os estruturais, “aqueles sobre os quais a capacidade de intervenção da empresa é limitada pela mediação do processo de concorrência, estando por isso apenas parcialmente sob sua área de influências. E, por fim, o terceiro grupo de fatores, seriam os fatores sistêmicos, ou seja, seriam os que se caracterizam como externalidades para a empresa, “sobre os quais a empresa detém escassa ou nenhuma possibilidade de intervenção.

Dentro do primeiro grupo, os autores destacam, entre outros, a gestão da empresa, sua capacidade inovativa e produtiva e os seus recursos humanos. Entre os fatores estruturais, pode-se destacar a estrutura do mercado, a configuração da indústria, regimes de incentivo e regulação. Por fim, entre os fatores sistêmicos aparecem os determinantes macroeconômicos, questões político-institucionais, infraestrutura e aspectos sociais e internacionais.

Está fora do escopo do presente artigo fazer uma análise de todos estes fatores. De fato, no presente estudo procuramos fazer uma análise de alguns indicadores associados com a competitividade do parque industrial do RS, tais como da evolução da produção, das vendas e das compras realizadas pelas atividades industriais nos mercados interno do estado, nos mercados de outras unidades da federação e no exterior. Ou seja, trabalha-se com o conceito de competitividade associado ao desempenho do conjunto das empresas que compõe uma determinada atividade. Na seção 3, a análise estará baseada em indicadores calculados a partir do volume financeiro das compras e vendas de cada setor industrial. Os dados são obtidos dos documentos fiscais, cuja emissão é obrigatória. Isso faz com que a informação tenha um caráter censitário, e não de pesquisa, trazendo maior precisão aos dados.



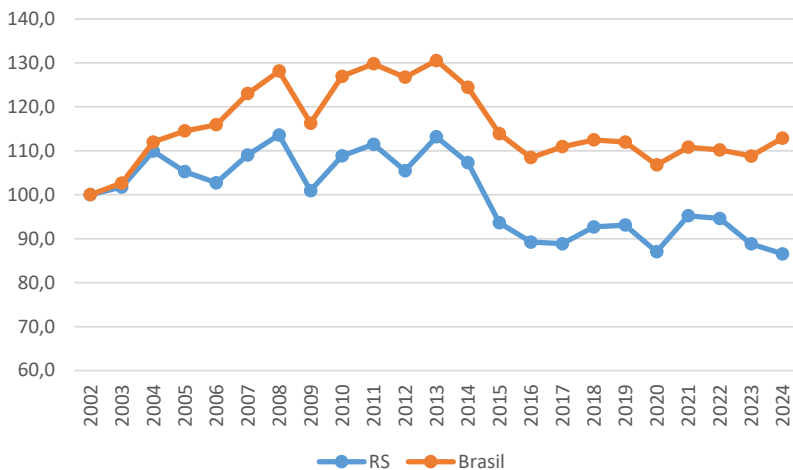
A INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO DO RS NO CONTEXTO NACIONAL

O desempenho da indústria nacional está entre os fatores estruturais da competitividade. A indústria de transformação brasileira teve um período de crescimento no seu VAB entre 2002-2008, período no qual a taxa média anual de crescimento foi de 4,2%. Esta trajetória de crescimento foi interrompida em 2009 com a crise econômica que atingiu a economia mundial. Entre 2008 e 2013, no entanto, a indústria brasileira não conseguiu retomar o mesmo ritmo de crescimento, mantendo o seu volume de produção praticamente estagnado. A crise de 2014-2016 fez com que o VAB tivesse uma queda de 15,0%. Esta crise colocou o nível do VAB em um patamar bem inferior ao dos anos anteriores. Entre 2016 e 2024, no entanto, a taxa média anual de crescimento do VAB foi de 0,5%.

Conforme pode ser observado na figura 1.1, a indústria de transformação do RS tem apresentado, no período 2002-2024 um desempenho bem inferior ao da sua congênere nacional. Em primeiro lugar, no RS a indústria não conseguiu acompanhar a primeira fase de crescimento continuado até 2008. Como resultado, em 2013 o VAB da indústria de transformação do estado foi apenas 3,0% superior ao de 2004, enquanto para a média nacional este percentual foi de 16,5%. A partir de então, o parque industrial do estado passa a ter um comportamento similar ao nacional, porém em um patamar bem inferior. No final de 2024, a produção da indústria de transformação do estado terminou 13,4% abaixo de 2002. Com isso, a indústria de transformação do estado vem gradualmente perdendo participação na indústria nacional (Figura 1.2).

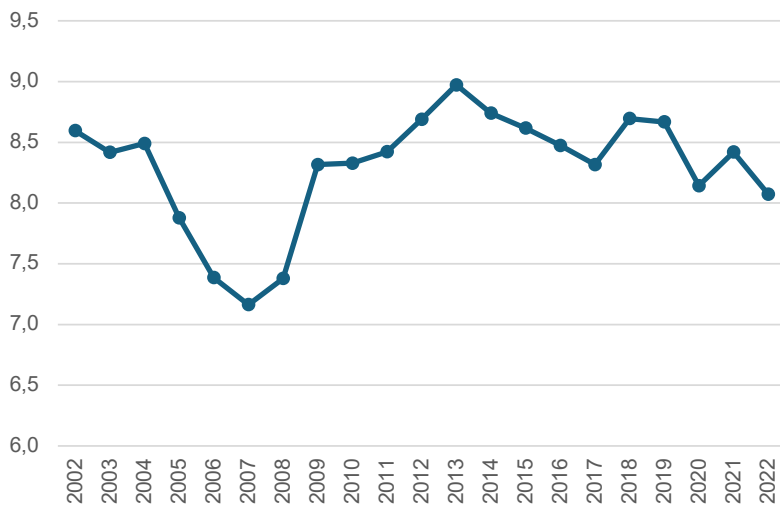


Figura 1.1 – Índice de volume do VAB da indústria de transformação, Brasil e RS, 2002-2024



Fonte: IBGE, SCNT e SPGG/DEE.

Figura 1.2 – Participação do RS no VAB da indústria de transformação do Brasil, 2002-2022



Fonte: IBGE, SCR.



Apesar deste fraco desempenho, o parque industrial do estado continua sendo diversificado e tendo grande participação em diversos segmentos da indústria nacional (Tabela 1.1), sendo que, em alguns segmentos, o estado tem ganhado participação entre os anos de 2013-2022.

Tabela 1.1 – Participação do RS no Valor Bruto da Produção das atividades da indústria de transformação brasileira, 2013-2022

Atividades	2013	2022
Indústrias de transformação	8,8	8,6
Produtos do fumo	60,5	72,6
Couros e artefatos de couro, artigos para viagem e calçados	31,9	31,2
Móveis	21,3	22,1
Máquinas e equipamentos	17,2	21,8
Produtos de metal	11,6	13,7
Produtos diversos	12,1	11,1
Produtos químicos	10,3	9,5
Produtos alimentícios	9,5	8,9
Produtos de madeira	9,2	8
Impressão e reprodução de gravações	5	8
Produtos de borracha e de material plástico	8,8	7,6
Bebidas	6,8	7,5
Veículos automotores, reboques e carrocerias	9,4	7,2
Celulose, papel e produtos de papel	4,4	6,9
Coque, produtos derivados do petróleo e de biocombustíveis	3,6	6,7
Produtos têxteis	3,9	5,5
Produtos de minerais não-metálicos	5,2	4,8
Manutenção e instalação de máquinas e equipamentos	6,7	4,1
Artigos do vestuário e acessórios	3,3	3,7
Máquinas, aparelhos e materiais elétricos	4,7	3,2
Metalurgia	3	2,8
Equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos	2,2	2,3
Produtos farmoquímicos e farmacêuticos	1	2
Outros equipamentos de transporte	9,8	1,3

Fonte: IBGE. PIA.



ESTRUTURA DA PRODUÇÃO E DESTINO DAS VENDAS DO RS

O período de análise a seguir compreende os anos de 2013 a 2023. Conforme foi destacado anteriormente, 2013 foi o ano em que a indústria de transformação do estado apresentou o seu mais elevado volume de produção antes da crise que se iniciou em 2014, bem como a maior participação no VAB da indústria nacional desde 2002. Já o ano de 2023 caracteriza-se pelo fato de a produção ter superado as principais distorções geradas pela pandemia de Covid-19. Por outro lado, 2024 foi um ano que as relações comerciais da indústria do estado foram distorcidas pelas enchentes que assolaram o estado do Rio Grande do Sul no mês de maio. Esses eventos atípicos afetaram significativamente a economia global e local, alterando padrões de produção e consumo, de maneira que os resultados do estudo poderiam ser significativamente viesados caso fossem analisados os dados de 2024.

O programa Desenvolve RS¹ disponibiliza ferramentas e publicações para avaliar o desempenho dos setores econômicos do Rio Grande do Sul, como a revista RS360, publicação mensal que compila indicadores das atividades industriais e comerciais do estado, e o Radar de Mercado Gaúcho, um painel interativo em BI que apresenta o volume financeiro da demanda estadual de cada produto, categorizado a nível de NCM (Nomenclatura Comum do Mercosul). Além de quantificar o consumo, o Radar indica a origem desse abastecimento: se é proveniente da produção própria das indústrias do Rio Grande do Sul, de outros estados brasileiros ou

1 A setorização das atividades utilizadas nas próximas seções segue a do programa Desenvolve RS, realizado no âmbito da Receita Estadual do RS. Os diferentes códigos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) são classificados de forma a agrupar os estabelecimentos em setores correlatos por meio de três "camadas": Atividades, Áreas e Setores. As atividades identificam a etapa da cadeia de fornecimento, sendo elas Produção Primária, Indústrias, Atacado, Varejo e Serviços. As áreas consistem em agrupamentos de setores correlatos; por exemplo, os setores de Arroz, Bovinos e Suínos, dentre outros, estão incluídos na área "Agro".



de importações. Essa análise abrangente permite aos pesquisadores, gestores e empresários identificar oportunidades e desafios no mercado local, promovendo estratégias mais eficazes para atender à demanda regional. Os dados disponibilizados no Radar foram diretamente explorados nesta análise.

A tabela 1.2 apresenta a participação das Áreas no total da produção destinada às vendas para outras unidades da federação e para o exterior no total da indústria do estado para os anos de 2013 e 2023². Através dela verifica-se que as atividades do setor metalmeccânico representaram 28,0% da atividade industrial no Rio Grande do Sul, abrangendo setores estratégicos com grande interdependência em relação a outras indústrias. Dentro dessa área, o setor de máquinas e equipamentos é o mais significativo, representando mais de 40% do volume de vendas da área metalomeccânica e quase 50% do valor adicionado. O setor metalúrgico, que contribui com 12,5% das vendas da área, também é relevante devido à sua ligação direta com os demais setores da área metalmeccânica, fornecendo insumos essenciais. No entanto, em relação à 2013, o setor teve uma perda de participação de 6,0 pontos percentuais.

As atividades vinculadas à produção agropecuária, por outro lado, o segundo maior grupo dentro da estrutura do estado, tiveram um aumento na sua participação de 16,2% para 19,5%, refletindo um aumento de 33,0% no volume de produção e do crescimento de vendas interestaduais e exportações. Este crescimento da produção indica incremento no volume dessas vendas, demonstrando maior demanda pela produção gaúcha pelos mercados externos, além da estabilidade da fatia de mercado interno.

2 O setor de insumos agropecuários foi significativamente impactado pelo contexto geopolítico do período, especialmente com o início do conflito entre Rússia e Ucrânia, resultando em um aumento substancial nos preços dos insumos para os industriais deste setor. Como consequência, o valor financeiro das vendas aumentou, refletindo o elevado custo dos estoques. Isso indica um crescimento acentuado no volume de produção que, na realidade, está relacionado apenas aos preços inflacionados e não a um aumento real da produção. Considerando este cenário, o setor foi excluído das análises para evitar distorções.



É fundamental destacar que o setor de insumos agropecuários foi significativamente impactado pelo contexto geopolítico do período, especialmente com o início do conflito entre Rússia e Ucrânia, resultando em um aumento substancial nos preços dos insumos para os industriais deste setor. Como consequência, o valor financeiro das vendas aumentou, refletindo o elevado custo dos estoques. Isso indica um crescimento acentuado no volume de produção que, na realidade, está relacionado apenas aos preços inflacionados e não a um aumento real da produção. Considerando este cenário, o setor foi excluído das análises para evitar distorções.

Tabela 1.2 – Valor da produção das atividades industriais e participação no total, RS, 2013-2023

Áreas industriais	Valor			
	2013	2023	2013	2023
Metal mecânico	139.473,8 Mi	126.744,1 Mi	34	28
Agro	66.363,9 Mi	88.177,4 Mi	16,2	19,5
Combustíveis	37.305,2 Mi	41.064,5 Mi	9,1	9,1
Outras indústrias	25.968,4 Mi	34.266,7 Mi	6,3	7,6
Coureiro-calçadista	25.832,8 Mi	21.832,1 Mi	6,3	4,8
Plástico	12.090,9 Mi	15.360,0 Mi	3	3,4
Alimentos	12.230,2 Mi	14.972,9 Mi	3	3,3
Bebidas	10.704,9 Mi	13.103,4 Mi	2,6	2,9
Tabacos	9.419,2 Mi	12.397,0 Mi	2,3	2,7
Móveis	12.327,5 Mi	12.081,7 Mi	3	2,7
Químico	7.929,1 Mi	10.036,2 Mi	1,9	2,2
Madeira, cimento e vidro	8.789,6 Mi	9.587,7 Mi	2,1	2,1
Eletroeletrônico	8.520,4 Mi	9.545,8 Mi	2,1	2,1
Têxteis e vestuário	7.743,8 Mi	6.978,7 Mi	1,9	1,5
Pneumáticos e borracha	7.300,5 Mi	6.566,6 Mi	1,8	1,5
Papel	4.730,5 Mi	6.472,2 Mi	1,2	1,4

Fonte: Sefaz/RS. Receita Estadual. Base NFe. Nota: Valores a preços de 2023. Deflator: D-ICMS.



Outra importante área dentro da estrutura industrial do estado, o coureiro-calçadista também teve uma queda na participação das vendas, entre 2013 e 2023, de 15,5% na produção deflacionada.

Tabela 1.3 – Participação das vendas para mercados externos ao RS no total da produção, 2013-2023

Áreas industriais	2013	2023
Tabacos	93,7	88,7
Pneumáticos e borracha	76,8	78,4
Coureiro-calçadista	69,2	72,3
Eletroeletrônico	71,4	71,6
Metal mecânico	71	71,1
Outras indústrias	74,4	68,9
Móveis	69,6	67,5
Agro	60,7	65,6
Têxteis e vestuário	62,2	56,8
Plástico	46,5	55,6
Alimentos	52	55,1
Químico	48,5	54,9
Bebidas	40,2	50,8
Papel	36,3	47,4
Madeira, cimento e vidro	28,6	33,3
Combustíveis	7,8	11,4

Fonte: Sefaz/RS. Receita Estadual. Receita Dados.

Embora diversos setores tenham apresentado quedas em termos reais no seu volume de produção, as atividades industriais do RS continuam tendo importante participação nos mercados fora do estado, como pode ser verificado pelo percentual das suas vendas destinados a outras unidades da federação e ao exterior (Tabela 1.3).



MERCADOS DE ORIGEM DAS COMPRAS DA INDÚSTRIA

A competitividade do parque industrial do estado também pode ser analisada através da origem dos produtos que entram no mercado gaúcho. A tabela 1.4 mostra o percentual das compras que têm origem dentro do RS, as que provêm de outras unidades da federação e do exterior. Através dela percebe-se que os produtos da agropecuária produzidos no estado têm elevada participação dentro do mercado gaúcho, tendo a sua participação aumentada entre 2013 e 2023, o mesmo ocorrendo com o setor produtor de combustíveis.

Por outro lado, verifica-se que uma série de atividades do estado com grande participação da produção local vem perdendo participação entre os dois anos em questão. Este é o caso, entre outros, da indústria de bebidas, móveis, insumos da agropecuária e coureiro-calçadista. Além disso, houve uma perda de quase 6 pontos percentuais na participação de mercado no estado do Rio Grande do Sul. As vendas para fora do estado aumentaram, mas como estão relacionadas ao volume de produção, que diminuiu no período, isso também indica uma redução nas vendas fora do Rio Grande do Sul.

Com relação à indústria metalmeccânica, já destacada anteriormente, verifica-se que ela tem perdido participação no mercado interno. Durante a década analisada, essa indústria supriu 30,5% da demanda do mercado gaúcho, enquanto em 2013 essa proporção era de 37,5%. Por outro lado, observou-se um aumento na participação de produtos de outros estados, que passaram de 51,6% para 58,7%. Ou seja, a demanda interna está sendo cada vez mais atendida por produtos de outros estados, reduzindo a contribuição da produção local.



Tabela 1.4 – Participação dos mercados dentro do
mercado interno do RS, por origem, 2013-2023

Áreas industriais	2013			2023		
	RS	OUF	EXT	RS	OUF	EXT
Agro	75,9	22,3	1,8	80,4	16,6	3,1
Combustíveis	67,9	15,4	16,8	75,4	14,5	10,1
Bebidas	78,4	19,5	2	66,9	31,1	2
Móveis	69	27,7	3,3	62,3	36,5	1,2
Coureiro-calçadista	67,8	31,6	0,6	62	37,6	0,4
Madeira, cimento e vidro	63,6	34,7	1,7	61,5	37,2	1,3
Outras indústrias	57	31,2	11,8	61,1	31,1	7,8
Alimentos	56,2	42,8	1	56	43,4	0,6
Plástico	50,6	38,9	10,6	44,7	46,3	9
Pneumáticos e borracha	42,9	42,4	14,6	43,8	51,1	5,1
Papel	47,4	50,1	2,5	43,1	53,2	3,7
Têxteis e vestuário	40,1	50,1	9,8	35,6	56	8,4
Metal mecânico	37,5	51,6	10,8	30,5	58,7	10,8
Tabacos	28,6	66,1	5,2	22,4	74,2	3,4
Químico	30,1	61,2	8,7	20,2	68,6	11,2
Eletroeletrônico	15,1	74,2	10,7	15,4	73,8	10,8

Fonte: Sefaz/RS. Receita Estadual. Receita Dados.

ANÁLISE DO VALOR ADICIONADO

Na composição dos indicadores do programa Desenvolve RS, o Valor Adicionado³ é calculado pela diferença entre as vendas líquidas de mercadorias e as compras líquidas de insumos em determinado período, atualizado pelo D-ICMS para descontar o efeito inflacionário e permitir a comparação entre diferentes épocas.

3 Para maior detalhamento da metodologia, consultar a Nota Técnica dos indicadores econômicos da revista RS360, divulgados no portal Receita Doc através do link: <https://receitadoc.sefaz.rs.gov.br/notas-tecnicas/>



São considerados os valores correspondentes a operações sujeitas à incidência do ICMS e excluem-se desse cálculo as devoluções de compras e vendas, compras de bens de uso e consumo, e compras de ativo imobilizado, justamente para identificar as operações de vendas efetivas.

Já o Valor Adicionado relativo às vendas (VAR) demonstra a evolução percentual do valor adicionado no período de 12 meses em comparação aos 12 meses imediatamente anteriores em relação ao volume total de vendas no período correspondente. No presente estudo, analisa-se o valor adicionado de janeiro a dezembro de 2023, comparado ao de janeiro a dezembro de 2022. O gráfico apresenta duas linhas distintas: a verde para os meses mais recentes (1 a 12 meses) e a azul para os meses mais antigos (13 a 24 meses), e cada coluna evidencia a diferença entre as duas linhas, ou seja, entre os valores dos meses correspondentes de cada ano.

ÍNDICE DA COMPETITIVIDADE INDUSTRIAL

Para efeitos de medir a competitividade das atividades industriais do estado, elaborou-se um indicador de competitividade (IC). Tal indicador foi estimado através da média geométrica simples de três indicadores conforme a equação abaixo:

$$IC = \frac{IP + IVex + MS}{3}$$

onde:

IP é uma medida da taxa de crescimento da produção entre 2013 e 2023;

IVex é uma medida da taxa de crescimento das vendas das atividades para o mercado externo ao do RS;



MS é uma medida da taxa de crescimento das vendas das atividades no mercado interno do RS.

Tabela 1.5 – Índice da Competitividade das Atividades industriais do RS, 2013-2023

Áreas Industriais	IP	IVex	MS	IC
Papel	1,37	1,79	0,96	1,37
Agro	1,33	1,44	1,04	1,27
Combustíveis	1,1	1,61	1,07	1,26
Plástico	1,27	1,52	0,94	1,24
Bebidas	1,22	1,55	0,88	1,22
Químico	1,27	1,43	0,9	1,2
Outras indústrias	1,32	1,22	1,04	1,19
Alimentos	1,22	1,3	1	1,17
Tabacos	1,32	1,25	0,94	1,17
Madeira, cimento e vidro	1,09	1,27	0,98	1,11
Eletroeletrônico	1,12	1,12	1	1,08
Móveis	0,98	0,95	0,93	0,95
Pneumáticos e borracha	0,9	0,92	1,01	0,94
Metal mecânico	0,91	0,91	0,93	0,92
Têxteis e vestuário	0,9	0,82	0,96	0,89
Coureiro-calçadista	0,85	0,88	0,94	0,89

Fonte: Cálculos dos autores.

Conforme fica evidenciado na tabela 1.5, com exceção de seis áreas, todas as demais tiveram perda de competitividade dentro do mercado interno do RS. Liderando o *ranking*, a produção de papel e celulose, que observa grande crescimento na produção, principalmente a partir de 2015 e que tem grande parcela de suas vendas fora do estado. O setor metalmeccânico, destacado acima por ser a atividade com maior peso na produção industrial do estado, apresentou um dos menores indicadores de competitividade, com taxas negativas de crescimento nos três indicadores que compõem o índice.



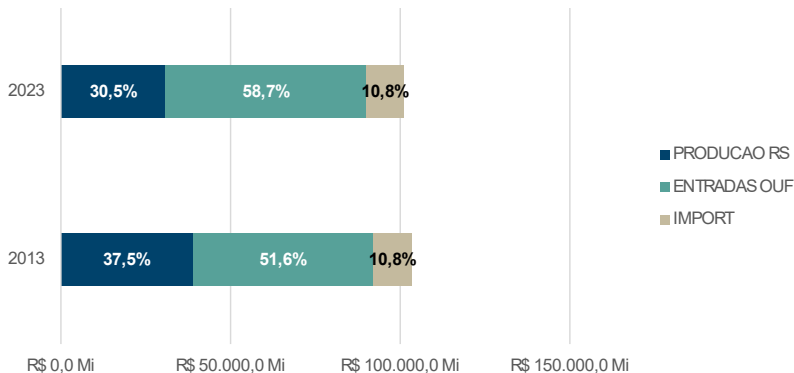
ANÁLISE DO PERFIL DA INDÚSTRIA METALMECÂNICA DO RS

A análise estrutural das indústrias do Rio Grande do Sul revelou a forte relevância do setor metalmeccânico em âmbito estadual, com ênfase na produção e venda de máquinas e equipamentos. No entanto, essa área apresentou, na década analisada, baixo desempenho no índice de competitividade. Diante disso, esta seção adota uma nova perspectiva conjuntural para avaliar o desempenho recente, a fim de verificar se essa tendência segue constante nos últimos anos. Para tanto, serão examinados os indicadores econômicos de 2023 do setor de máquinas e equipamentos, e comparados com o ano anterior. Inclui-se também o setor metalúrgico, dada sua estreita interligação com a cadeia metalmeccânica.

A Figura 1.3 sintetiza os indicadores presentes nas tabelas 1.6 e 1.7. Através dele, verifica-se não apenas a queda no valor da produção entre 2013 e 2023, mas também a redução da produção interna do RS para atender o mercado gaúcho em detrimento dos produtos vindos de outras unidades da federação. Durante a década analisada, essa indústria supriu 30,5% da demanda do mercado gaúcho, enquanto em 2013 essa proporção era de 37,5%. O aumento na participação de produtos de outros estados, que passaram de 51,6% para 58,7%, explica a diferença observada de 7 pontos percentuais. Assim, a demanda interna está sendo cada vez mais atendida por produtos de outros estados, reduzindo a contribuição da produção local.



Figura 1.3 – Participação das indústrias metalomecânicas no mercado gaúcho- Perfil de market share do consumo gaúcho entre 2013 e 2023 para os principais produtos da indústria



Fonte: Sefaz/RS. Receita Estadual. Base NFe.

Tabela 1.6 – Vendas acumuladas e variações absoluta e relativa dos setores da área metalmeccânica

Setor	Vendas últimos 12 meses	Variação Absoluta Vendas 12 mm	Variação % Vendas 12 mm
Máquinas e equipamentos	R\$ 62.725,0 Mi	-R\$ 2.248,6 Mi	-3,50%
Veículos	R\$ 31.270,3 Mi	R\$ 2.186,4 Mi	7,50%
Metalurgia	R\$ 19.351,5 Mi	-R\$ 3.965,9 Mi	-17,00%
Peças e acessórios para veículos	R\$ 14.955,9 Mi	-R\$ 190,5 Mi	-1,30%
Outros metal mecân.	R\$ 11.000,3 Mi	R\$ 234,0 Mi	2,20%
Artefatos domésticos e ferramentas	R\$ 9.125,5 Mi	R\$ 316,4 Mi	3,60%
Tratores	R\$ 4.228,4 Mi	R\$ 227,1 Mi	5,70%
Embalagens	R\$ 1.649,8 Mi	-R\$ 68,7 Mi	-4,00%
Total Geral	R\$ 154.306,7 Mi	-R\$ 3.509,7 Mi	-2,20%

Fonte: Sefaz/RS. Receita Estadual.



Tabela 1.7 – Valor Adicionado acumulado e variações absoluta e relativa dos setores da área metalmeccânica

Setor	VA últimos 12 mm	Var Absoluta VA 12 mm	Var % VA 12 mm	VAR 12 meses
Máquinas e equipamentos	R\$ 30.011,1 Mi	R\$ 4.807,4 Mi	19,10%	47,80%
Veículos	R\$ 9.233,5 Mi	R\$ 2.044,5 Mi	28,40%	29,50%
Metalurgia	R\$ 6.139,3 Mi	-R\$ 592,7 Mi	-8,80%	31,70%
Peças e acessórios para veículos	R\$ 5.575,0 Mi	R\$ 446,1 Mi	8,70%	37,30%
Outros metal mecân.	R\$ 5.149,4 Mi	R\$ 407,8 Mi	8,60%	46,80%
Artefatos domésticos e ferramentas	R\$ 4.532,8 Mi	R\$ 1.035,3 Mi	29,60%	49,70%
Tratores	R\$ 1.397,6 Mi	R\$ 665,6 Mi	90,90%	33,10%
Embalagens	R\$ 263,9 Mi	R\$ 210,3 Mi	392,30%	16,00%
Total geral	R\$ 62.302,7 Mi	R\$ 9.024,3 Mi	16,90%	40,40%

Fonte: Sefaz/RS. Receita Estadual.

Conforme destacado anteriormente, a área metalomeccânica corresponde a 28% do total de saídas da indústria do estado em 2023. O setor de Máquinas e Equipamentos, por sua vez, acumula cerca de 34% da fatia referente à área metalomeccânica. Lidera o ranking da área metalomeccânica em faturamento e valor adicionado (VA). Além disso, é um setor estratégico, pois tem grande correlação com o volume de investimentos dos demais setores industriais.

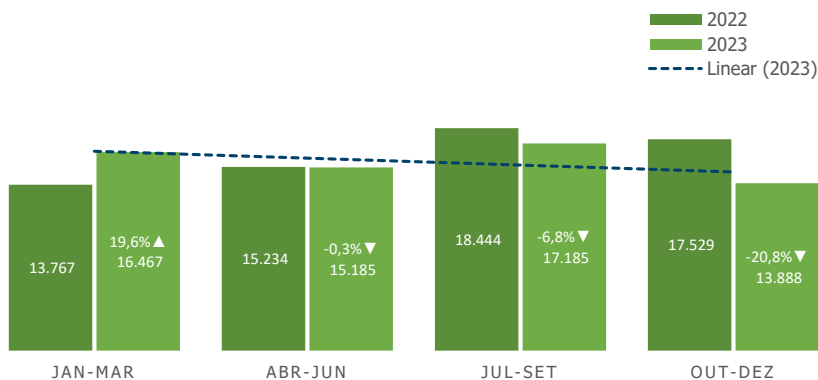
Já o setor de metalurgia é altamente sinérgico à área metalmeccânica, sendo um fornecedor direto de insumos para a produção dos demais setores. É o 3º maior setor da área metalmeccânica em volume de saídas e 4º maior em termos de valor adicionado. No entanto, a variação de VA nos últimos 12 meses foi negativa: -12% em relação à dúzia anterior.

O setor de máquinas e equipamentos teve uma perda de aproximadamente R\$ 2 bilhões em faturamento entre 2023 e 2022



de forma crescente nas comparações trimestrais, conforme gráfico a seguir. Há acréscimo entre janeiro e março de 2023, na comparação com o mesmo trimestre do ano antecedente, mas na sequência as evoluções comparativas são negativas, especialmente entre outubro e dezembro. Em razão de estar altamente relacionado ao nível de investimentos dos demais setores econômicos, parte dessa queda pode ser atribuída às taxas de juros elevadas nos últimos períodos, resultando no adiamento de investimentos.

Figura 1.4 – Vendas trimestrais do setor de Máquinas e Equipamentos e comparação entre 2023 e 2022

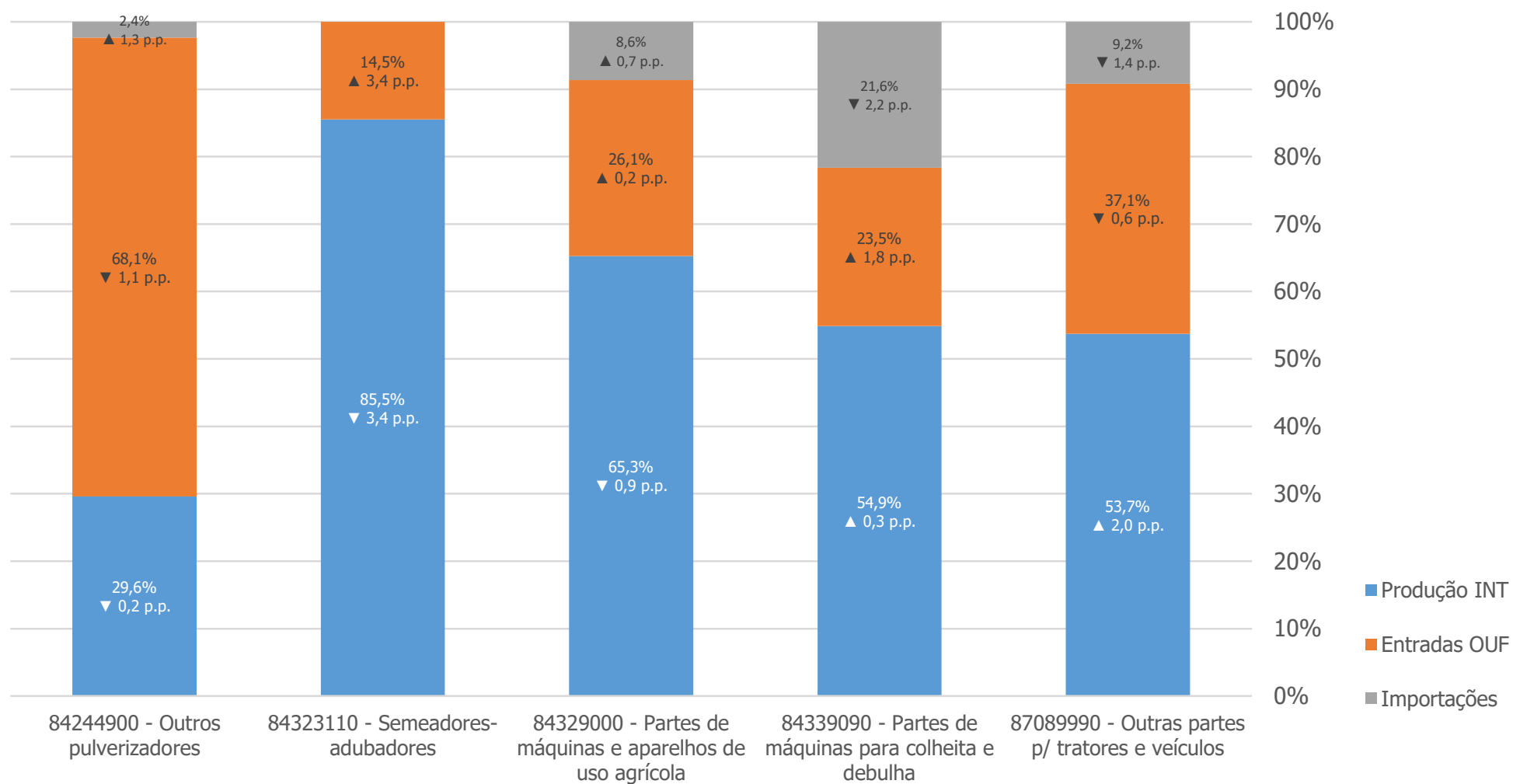


Fonte: Sefaz/RS. Receita Estadual. Base GIA.

A figura 1.5 apresenta a participação de mercado das 5 principais mercadorias comercializadas pelo setor no atendimento à demanda interna do RS. Destaca-se a forte correlação do setor metal-mecânico e o agronegócio, o que pode resultar em alterações no *market share* em anos de estiagem ou baixa produção e consequente baixo investimento. Em anos de baixa produção da agroindústria, o setor de máquinas e equipamentos pode perder parte de sua fatia interna de mercado e deve buscar alternativas para escoamento da produção. Nesses casos, as vendas desses equipamentos passam a ser mais direcionadas às agroindústrias da região Centro-Oeste.



Figura 1.5 – Market Share no RS do setor de Máquinas e Equipamentos em 2023, e variação percentual em relação ao ano anterior



Fonte: Sefaz/RS. Receita Estatal. Radar de Mercado - Receita Dados.



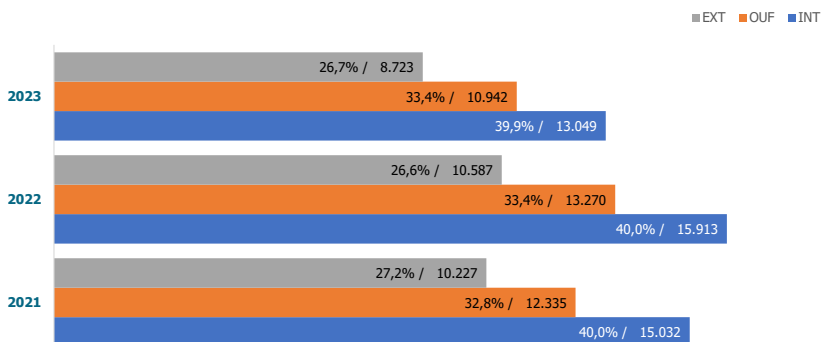
Também se observa retração no volume financeiro das compras de insumos no mesmo período, que ocorre por alguns motivos. Dentre eles, a verticalização das cadeias produtivas, visando a internalizar a produção de alguns materiais necessários à produção, o que resulta na redução das compras de insumos de fora do RS, bem como na diminuição dos estoques, proporcionando maior eficiência operacional e menos custos. Essa dinâmica também está representada na visão da figura 1.6 que evidencia a queda no volume de aquisições de todas as origens em 2023, na comparação com o ano anterior.

Figura 1.6 – Market Compras Trimestrais de Insumos do setor de Máquinas e Equipamentos e comparação entre 2023 e 2022



Fonte: Sefaz/RS. Receita Estadual. Base GIA. Valores atualizados para 2023.

Figura 1.7 – Compras por origem (R\$ mi / últimos 36 meses) e participação relativa (%) entre 2023 e 2021

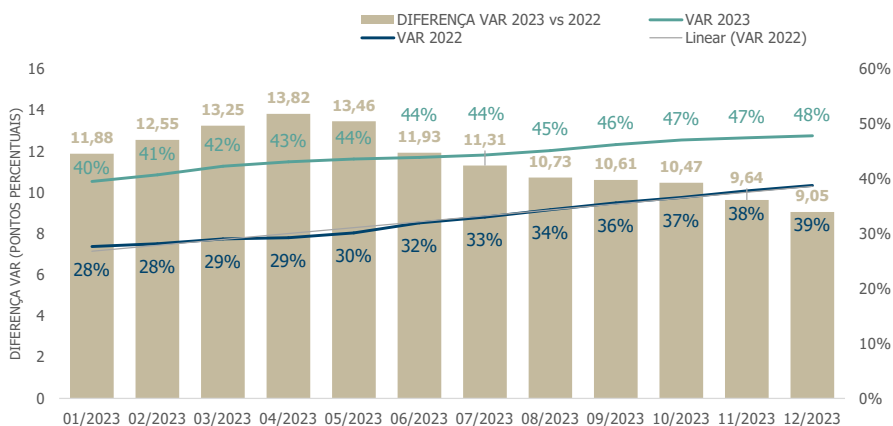


Fonte: Sefaz/RS. Receita Estadual. Base GIA.



Diante desse cenário, o valor adicionado do setor manteve sua trajetória ascendente durante o período, especialmente pela retração no volume de compras de insumos, que foi mais intenso que o das vendas entre 2022 e 2023. O valor adicionado relativo às vendas (VAR), que elimina os efeitos de sazonalidade de estoque de cada setor, atingiu 48% ao final de 2023, após consecutivos meses de crescimento. É importante ressaltar que em janeiro de 2022 (a curva azul se refere ao índice dos 12 meses anteriores) esse índice era de 28%.

Figura 1.8 – Valor Adicionado relativo às vendas (VAR) para o setor de Máquinas e Equipamentos e variações de 12 meses em relação ao ano anterior

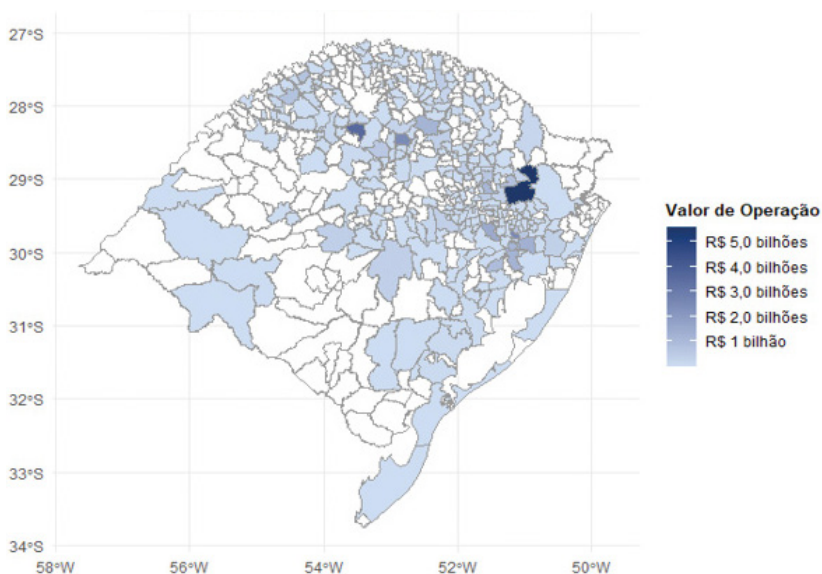


Fonte: Sefaz/RS. Receita Estatual. Base GIA.

Por fim, o mapa de calor da figura 1.9 indica a localização geográfica das indústrias do setor em relação ao volume de produção. As plantas estão majoritariamente concentradas nas regiões da Serra e Metropolitana, além do Vale dos Sinos e região Noroeste Colonial.



Figura 1.9 – Mapa do setor de Máquinas e Equipamentos por Município/RS em 2023



Fonte: Sefaz/RS. Receita Estadual. Radar de Mercado - Receita Dados.

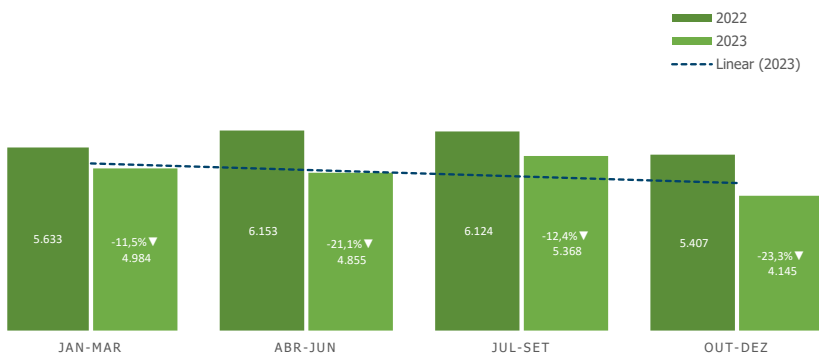
As indústrias metalúrgicas do estado experimentaram queda no volume acumulado de vendas de 17% em 2023 na comparação com o ano antecedente. Essa retração foi constante ao longo dos trimestres e mais intensificado entre outubro e dezembro, conforme a figura 1.10. Também é possível perceber que a taxa de crescimento de vendas já abre janeiro de 2023 em patamares negativos, indicando que desde o primeiro mês do ano se observou decréscimo no volume de saídas e, consequentemente, no faturamento.

Já a visão da participação das principais mercadorias no mercado do Rio Grande do Sul no Radar de Mercado, indica que boa parte dos itens produzidos pelas metalúrgicas que atendem à demanda gaúcha vem de outros estados, como os produtos laminados, construções e parafusos, tubos soldados, entre outros. Os 10 principais itens correspondem a uma demanda anual de aproximadamente R\$ 9 bilhões.



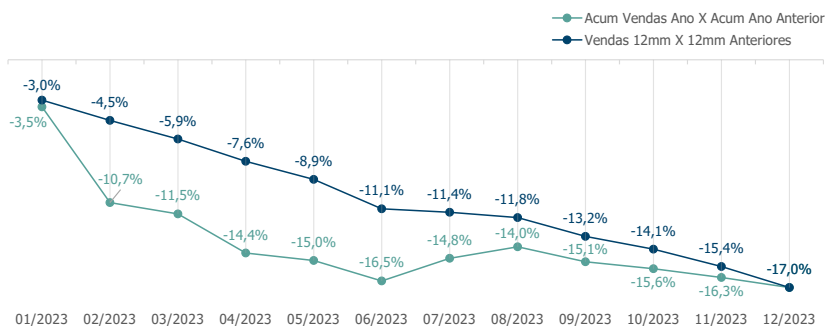
Pela forte correlação entre o setor metalúrgico e os demais setores da área industrial metal mecânica, é provável que estimular seu crescimento também estimulará as cadeias produtivas internas dos demais setores desse segmento.

Figura 1.10 – Vendas trimestrais do setor de Metalurgia e comparação entre 2023 e 2022



Fonte: Sefaz/RS. Receita Estadual. Base GIA.

Figura 1.11 – Taxa de crescimento de vendas do setor de Metalurgia entre 2022 e 2023, acumuladas e 12 meses

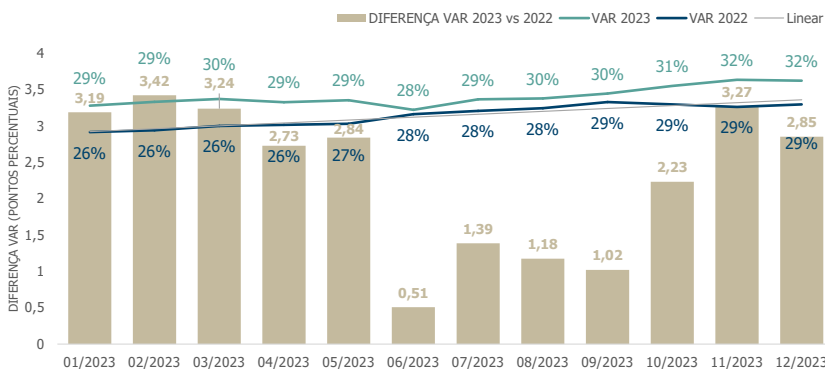


Fonte: Sefaz/RS. Receita Estadual. Base GIA.



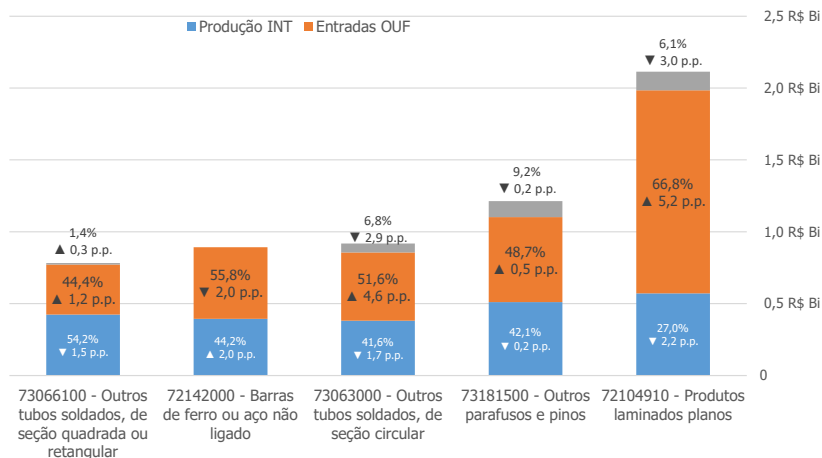
Por sua vez, o valor adicionado, assim como no setor de Máquinas e Equipamentos, evoluiu positivamente no período. Como a retração nas compras de insumos foi superior à das vendas, o VAR passa de 26% no início de 2022 para 32% em 2023.

Figura 1.12 – Valor Adicionado relativo às vendas (VAR) para o setor de Metalurgia



Fonte: Sefaz/RS. Receita Estadual. Base GIA.

Figura 1.13 – Market Share do setor de Metalurgia

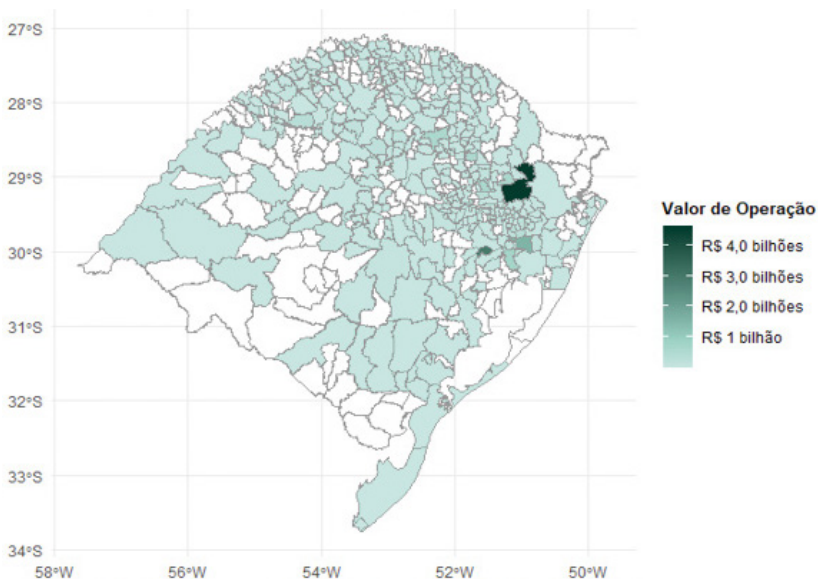


Fonte: Sefaz/RS. Receita Estadual. Radar de Mercado - Receita Dados.



Em relação à localização geográfica das plantas industriais do setor metalúrgico, estão próximas às indústrias de Máquinas e Equipamentos, especialmente quando se observa a concentração nas regiões Metropolitana, Vale dos Sinos e da Serra. Além disso, as metalúrgicas também estão instaladas nos COREDEs Centro Sul e Vale do Taquari.

Figura 1.14 – Mapa de calor do setor de Metalurgia por Município/RS em 2023



Fonte: Sefaz/RS. Receita Estadual. Radar de Mercado - Receita Dados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente capítulo procurou identificar algumas características setoriais da competitividade da indústria do RS, através da sua posição no cenário nacional bem como através da evolução das compras e vendas da indústria em relação aos mercados internos do RS, ao de outras unidades da federação e ao mercado externo.



Conforme ficou evidenciado, o parque industrial do estado possui significativa parcela do valor bruto da produção da indústria de transformação nacional. Além disso, a indústria gaúcha é relativamente diversificada, tendo praticamente todas as atividades contempladas em sua estrutura.

Apesar disso, ao longo dos últimos dez anos, o desempenho da indústria de transformação do estado ficou bem aquém da sua congênera nacional, o que implicou em uma perda de participação no total produzido nacionalmente.

A análise da competitividade setorial demonstrou que, embora a maior parte das atividades tenha apresentado um crescimento na produção e nas vendas nos mercados fora do RS, muitas atividades tiveram uma redução na sua parcela do mercado interno do RS, revelando uma perda de competitividade em relação as empresas que operam fora do estado. O Índice de competitividade demonstrou que os melhores desempenhos ficaram com as atividades produtoras de papel e celulose, produtos da agropecuária e de combustíveis.

Por outro lado, a indústria metalmeccânica, a atividade com maior participação no parque industrial do estado, apresentou um dos menores índices de competitividade entre todas as atividades. Dentro da metalmeccânica, a produção de máquinas e equipamentos se destaca como a mais importante atividade em termos de vendas e do valor adicionado, sendo seguida pela produção de automóveis e a metalurgia. Estas empresas têm sua produção fortemente concentrada na região nordeste e metropolitana do estado.

Os dados de vendas e do valor adicionado em 2023 evidenciam movimentos opostos. Enquanto as vendas da metalmeccânica apresentaram uma queda de 2,2% no acumulado em 12 meses em 2023, o Valor Adicionado ajustado teve um crescimento de 40,4%. Este último, no entanto, deve-se essencialmente, à queda nas compras realizadas pelo setor.



Em função de seu efeito multiplicador sobre as demais atividades, pelos seus efeitos de encandeamento tanto a montante como a jusante, o polo metalmeccânico do estado pode vir a se beneficiar de um padrão de crescimento que estimule a produção de bens de consumo duráveis e a promoção do mercado interno nacional. A recuperação da sua competitividade, portanto, não depende apenas de políticas ou iniciativas locais, mas sim da sua inserção em um projeto nacional de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

FERRAZ, J. C.; KUPFER, D.; HAGUENAUER, L. **Made in Brazil**: desafios competitivos para a indústria. Rio de Janeiro: Campus, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa Industrial Mensal**. Brasília, DF: IBGE, 2025. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/home/pim-pfrg/brasil>. Acesso em: 15 fev. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa Industrial Anual**. Brasília, DF: IBGE, 2025. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pes-quisa/pia-empresa/quadros/brasil/2018>. Acesso em: 20 mar. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Sistema de Contas Nacionais Trimestrais**. Brasília, DF: IBGE, 2025a. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pes-quisa/cnt/tabelas>. Acesso em: 5 mar. 2025.

KUPFER, D. Padrões de concorrência e competitividade. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 27, p. 1-37, 2023.

RECEITA ESTADUAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Radar do Mercado Gaúcho**. Porto Alegre, RS: Receita Estadual do Rio Grande do Sul, 2025. Disponível em: <https://receitadados.sefaz.rs.gov.br/desenvolve-rs/radar-do-mercado-gaucha/>. Acesso em: 10 jul. 2025.

RECEITA ESTADUAL DO RIO GRANDE DO SUL. **RS360**. Porto Alegre, RS: Receita Estadual do Rio Grande do Sul, 2025. Disponível em: <https://receitadoc.sefaz.rs.gov.br/revista-rs360/>.

2

Jorge Luís Tonetto

A PEQUENA EMPRESA E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO REGIONAL

DOI: 10.31560/pimentacultural/978-85-7221-496-4.2



INTRODUÇÃO

As pequenas empresas frequentemente recebem um olhar especial tanto do legislador como do senso comum. A Constituição Federal Brasileira prevê que as microempresas e as empresas de pequeno porte devem ter suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias simplificadas.

Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei (CF, 1988, art. 179).

O conceito de pequena empresa não é homogêneo entre os países, e nem na literatura econômica. Há classificações por número de empregos, como também por faturamento. Na Espanha as pequenas empresas estão distinguidas entre as que não têm empregados, ou possui de 1 a 9 empregos (microempresa), e de 10 a 49 empregos (pequena empresa). No Brasil, temos as figuras do Microempreendedor Individual com receita bruta anual de até R\$ 81 mil; Microempresa, com receita bruta anual igual ou inferior a R\$ 360 mil; e a Empresa de Pequeno Porte (EPP), que possui receita bruta anual superior a R\$ 360 mil e igual ou inferior a R\$ 4,8 milhões. A OCDE possui diversos estudos sobre pequenas e médias empresas. Os relatórios envolvem a experiência dos países que a compõe e abordam temas como o empreendedorismo, o financiamento das PMEs, as características da alta performance e as condições para o desenvolvimento.

No Brasil, o SEBRAE tem efetuado estudos para compreensão do universo das pequenas empresas, assim como tem desenvolvido muitas linhas de suporte para sustentação de seu crescimento a



partir de um aprimoramento da gestão. Recentemente, vimos desempenhar papel também no apoio financeiro na forma de reembolso às empresas atingidas por inundações no Rio Grande do Sul visando o reparo ou reposição de equipamentos e mobiliários danificados. Cabe destacar aqui o papel relevante da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul ao assumir a capacitação e consultoria a cerca de 22 mil MEIs por ocasião do mesmo evento através do Programa do Governo do Estado MEI RS Calamidades.

O IBGE também tem tido o zelo por apurar dados relevantes das pequenas empresas, tanto a nível de nascimento, mortalidade, sobrevivência, por setores, regiões e unidades federadas, e tem incluído conceitos de empresas de alto crescimento e gazelas que dialogam com a atenção da literatura. Neste capítulo, tentamos agregar estudos recentes, experiências internacionais, abordagens teóricas e ao final uma análise das pequenas empresas do RS, nas categorias do Simples Nacional ou de tributação geral com os dados de 2020 a 2024, a disposição nos sistemas da Secretaria da Fazenda.

Há um certo consenso do papel relevante das PMEs no ecossistema econômico e social dos países. Além do componente da geração de empregos e do desenvolvimento local, a chama acesa do empreendedorismo esta cada vez mais conectada a inovação, a transformação econômica e a resiliência. Pretendemos aqui explorar mais essas possibilidades.

LITERATURA SOBRE O CRESCIMENTO DA PEQUENA EMPRESA

Várias teorias abordam o crescimento da empresa, assim como muitas pesquisas empíricas são direcionadas exclusivamente as pequenas empresas. O estudo do comportamento das pequenas



empresas diante de crises, sejam macroeconômicas, de pandemia ou provenientes de desastres climáticos como secas, inundações ou furacões, ainda necessita ser mais bem explorado. Ainda há um grande espaço para estudos sobre o desenvolvimento e a resiliência das pequenas empresas.

A literatura destaca as estratégias competitivas, como em Porter, que envolvem custo, liderança, diferenciação ou segmentação. Sustenta que nem todas as empresas têm a mesma lucratividade, que é crucial para a sua sustentação. Muitos mercados são definidos pelas barreiras à entrada, que podem ser de cunho tecnológico ou simplesmente de montante de capital necessário. Uma empresa pode ser competitiva em uma indústria pouco rentável que mesmo assim sua existência não está garantida, enquanto uma produtividade fraca em um setor lucrativo pode levar à sustentabilidade mesmo sem alta competitividade.

A teoria do custo de transação sustenta que o importante para seu crescimento é manter um custo interno transacional abaixo do custo do mercado. A teoria do crescimento da firma de Penrose (1959) foca no crescimento das empresas com base na gestão eficiente de recursos e pela capacidade gerencial de expansão, sem dividir esse crescimento em estágios predefinidos. Para o autor as empresas crescem pelo uso de seus próprios recursos, não ocorrendo apenas pela demanda do mercado. As empresas enfrentam limites temporários no seu crescimento.

Há necessidade de uma reorganização interna antes de novo período de crescimento. A empresa é tratada como uma combinação única de recursos, tangíveis e intangíveis, que geram a vantagem competitiva. Essa teoria mudou a visão tradicional de entender a empresa apenas como um agente reativo do mercado, e influenciou diretamente a Resource-Based View. Está embebido na teoria o crescimento sustentável da empresa. A perspectiva da Resource-Based View (RBV) sugere que os recursos internos são fundamentais para a vantagem competitiva.



A teoria das Capacidades dinâmicas sustenta que em mercados dinâmicos a vantagem competitiva é imprevisível, e as companhias têm que possuir a capacidade de adaptação rápida. Esta abordagem é extremamente relevante para análise do período de pandemia vivido recentemente, onde as empresas precisaram lidar com uma digitalização e virtualização de seus processos sem precedentes. A liderança é um fator sempre crucial em momentos de crise. Líderes de sucesso se caracterizam por agilidade e flexibilidade.

O modelo de crescimento da firma proposto por Churchill e Lewis apresenta cinco estágios baseados no tamanho e na maturidade da empresa, que são: existência, sobrevivência, sucesso, decolagem e maturidade dos recursos. A existência se caracteriza pelo foco na sobrevivência e na operação inicial no mercado. Já o período de sobrevivência consiste na busca por estabilidade e recursos suficientes para continuar funcionando. Muitas empresas por questões de tamanho de mercado local, estrutura societária ou apetite do líder se mantêm nesse estágio, servido ao propósito de seu fundador. No estágio de sucesso, há a consolidação financeira e de mercado da empresa, permitindo pensar em crescimento e até mesmo em uma alienação futura. A decolagem é um estágio onde o crescimento é acelerado, onde se verifica grande expansão da atividade econômica e aumento da capacidade operacional. Por fim, a maturidade dos recursos, que surge com a estabilidade e otimização desses recursos, onde já aparecem os desafios de uma grande empresa. O modelo sugere que as empresas não necessariamente progridem por esses estágios de forma linear, e algumas podem permanecer no estágio de sobrevivência por longos períodos ou enfrentar desafios que afetam sua trajetória de crescimento.

A teoria do crescimento da empresa de Penrose e o modelo de Churchill e Lewis sobre os cinco estágios do crescimento diferem principalmente na abordagem e no foco da análise. A primeira explica o crescimento das empresas com base em seus recursos internos e capacidades gerenciais, e que as firmas não crescem indefinidamente



pelo limite de sua capacidade gerencial. Assim, o crescimento ocorre em ciclos, com períodos alternados de expansão e reorganização. A segunda se dirige mais a pequenas e médias empresas e seus desafios específicos de cada etapa, como fluxo de caixa, estrutura organizacional e rápido crescimento. Enquanto a primeira entende o crescimento como processo contínuo, na segunda abordagem as empresas podem estagnar em qualquer estágio, e relativamente num certo equilíbrio.

A correlação positiva entre tamanho das empresas e taxas de sobrevivência, é suportada pela Resource-Based View, pois a grande quantidade de recursos está associada ao tamanho da empresa que se traduz a uma maior chance de sobrevivência. Empresas grandes devem sobreviver mais devido aos seus recursos disponíveis, sua estabilidade financeira e capacidade de se adaptar aos desafios sejam eles econômicos ou impostos por desastres naturais. No entanto, esta teoria foca demasiado nos recursos atuais que a companhia tem, ou seja, tem uma visão mais estática. A avaliação do valor e da efetividade dos recursos não é tarefa fácil. A teoria subvaloriza a competição e as mudanças tecnológicas. A RBV prove algumas explicações para a vantagem competitiva, mas certamente requer o complemento de outras abordagens para entender a dinâmica dos negócios, em especial em tempos de crises climáticas e incertezas.

Segundo Greiner (1998), as empresas passam por vários estágios que apresentam desafios ou crises em sua trajetória de crescimento. Propõe um modelo baseado em cinco dimensões desse processo: a idade e o tamanho de uma organização, seus estágios de evolução e revolução e a taxa de crescimento de sua indústria. Para Greiner (1998), as mesmas práticas organizacionais não são mantidas ao longo da vida da empresa. À medida que ela cresce em volume de vendas ou número de funcionários, os desafios de gestão, delegação, coordenação, comunicação e colaboração aumentam, e o ambiente se torna mais complexo. As empresas que superam a uma crise geralmente desfrutam de quatro a oito anos de crescimento contínuo sem um grande revés econômico.



A existência de clusters, vantagens de aglomeração e economias de escala também são importantes fatores para entender o crescimento das empresas. O modelo da Tríplice Hélice, onde universidades, governos e empresas colaboram por inovação, também é projetado para o desenvolvimento sustentável, incorporando os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) como questões ambientais, proteção de recursos, mudança social e igualdade. Pequenos negócios não podem ficar à margem desses conceitos, que envolvem um modo de vida socioeconômico equilibrado. Isto passa pela incorporação pelas empresas de critérios ambientais na seleção de fornecedores, de insumos, de mecanismos de captação de recursos, e de governança. Isto é claro com o apoio de políticas públicas.

Estudos da OCDE com objetivo de compreender o crescimento da pequena e média empresa relatam que as empresas de alto crescimento possuem diversas definições. As mais comuns definem que são empresas que crescem em emprego ou faturamento a uma taxa média de 10% ou 20% ao ano durante um período de 3 anos. Ainda é possível criar uma segunda categoria para a empresa que apresenta alto crescimento em vários períodos a partir de sua contínua reorganização, como mudanças na estrutura gerencial ou envolvimento em novas atividades, tipo pesquisa ou até mesmo exportação. Estudo da OCDE (2021) compreendendo o crescimento das empresas revela que para 10% dessas empresas não se encontra informação disponível após três anos, o que gera diferentes interpretações. Uma delas é que podem estar fechadas, outra hipótese é que tenham sido adquiridas embora se saiba que as aquisições são raras destas empresas. Há plausibilidade que simplesmente seja problema nos dados.

Particularmente quanto à geração de emprego, as PMEs que dobram de tamanho se revelaram muito importantes em estudo em Portugal de 2011 a 2016. Também se evidenciou que apenas 8% das empresas conseguem repetir o alto crescimento de 20% por mais um período de 3 anos. Em geral, as empresas jovens, consideradas



as que têm mesmo que 5 anos, possuem maior probabilidade de obter rápido crescimento, entretanto apresentam uma taxa de mortalidade mais alta. As jovens têm 2,5 a 3,5 vezes mais probabilidade de crescer emprego e 1,8 a 2,3 vezes mais probabilidade de aumentar o volume de negócios do que as empresas ativas há mais de 20 anos. As jovens geralmente representam cerca de 20% de todas as PMEs.

Segundo estudo da OCDE a maioria das empresas de alto crescimento tem pelo menos seis anos de idade no início da sua atividade de crescimento. Os dados de emprego na Itália, Portugal e Espanha revelam que a probabilidade de crescimento é muito semelhante em todas as classes de tamanho. Isto também se verifica em termo de volume de negócios. Na Finlândia e na República Eslovaca, as empresas maiores apresentam menores probabilidades de crescer, isto pode ser influenciado pelo fator idade.

A contribuição dessas empresas para o crescimento econômico depende do emprego e valor que criam durante a fase de alta performance e em sua capacidade de sustentação além dessa fase. A contribuição das empresas de alto crescimento é crucial para a economia.

EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

Estudo da OCDE analisa a influência de pequenas e médias empresas PMEs em países associados e membros do G20. Ele enfatiza que as PMEs enfrentam desafios no acesso ao financiamento, e o sistema tributário desempenha um papel duplo, às vezes apoiando e às vezes dificultando. Além disso, ele destaca que há uma tendência de que a dívida seja em detrimento do capital social e, não menos importante, altos custos de conformidade. Em geral, os governos fornecem preferências fiscais e medidas de simplificação



voltadas às PMEs para aliviar essas condições. De acordo com a OCDE (2015), as empresas mais jovens tendem a ter uma taxa de falência maior do que as empresas mais antigas, com mais da metade das empresas falindo no quinto ano de operação. Em dados de 2012, as taxas de sobrevivência de países selecionados no quinto ano foram as seguintes: Hungria 27%, Espanha 29%, Itália 38%, Portugal 39%, Eslovênia e República Tcheca 43%, Luxemburgo 50% e Áustria 55% (OCDE, 2015).

As empresas de alto crescimento (*Scale-Ups*) e de inovação disruptiva são foco de muitos decisores políticos pela sua capacidade de geração de empregos e inovação. Em relação ao total de PMEs, as *Scale-Ups* representam 13-15% na Itália, Portugal, Espanha, República Eslovaca e Finlândia, no entanto, contribuíram com a geração de novos empregos entre 47% e 69%, entre 2015 e 2017. Geralmente, o foco dos governos é em facilitar a entrada, o crescimento inicial e o desenvolvimento de tecnologia, para isso utiliza a tributação, os incentivos fiscais de P&D e arranjos com as universidades. A teoria da triple hélice apoia essa ação. O estudo da OCDE mostra que a empresa de alto crescimento não é de fato empresa de alta tecnologia, nem *startup*, é sim uma empresa madura que opera em setor de baixa tecnologia (OECD, 2021).

Microdados apontam que as empresas que apresentam rápido crescimento se estabeleceram ao menos 6 anos antes, e a propensão para expandir é maior nos serviços intensivos de conhecimento. Na Espanha, quase a metade das empresas (46%) operam em outros setores. Ainda há muito que estudar sobre o assunto, não havendo evidências robustas sobre as condições de *Scale-up*. Quanto a taxa de sobrevivência das firmas, existe uma alta taxa de mortalidade de *Startups* nos primeiros anos de vida, assim como para empresas muito pequenas. Segundo a OCDE, os dados transnacionais revelam que, em média, pouco acima de 60% das empresas continuam ativas três anos após a sua criação, cerca de 50% permanecem após cinco anos



e um pouco mais de 40% sobrevivem além de sete anos. Em muitos países, observa-se com certa regularidade que a probabilidade de fechamento atinge seu pico por volta dos dois anos e diminui linearmente a partir desse ponto (Calvino; Criscuolo; Menon, 2015).

Em relação ao emprego entre as empresas sobreviventes, as evidências sugerem que a grande maioria das startups que permanecem ativas não cresce. Esse fato é demonstrado largamente pelas pesquisas empíricas. Um fator importante nesse contexto é que o crescimento do emprego nem sempre é o principal objetivo do empreendedor, sendo que muitos se situam entre os empreendedores de subsistência (Schoar, 2010). Os pequenos empreendedores que escalam são em torno de 3%, e em alguns casos específicos conseguem impactos exponenciais em termos de empregos. As pequenas empresas em geral começam com recursos financeiros próprios ou de familiares. O acesso a fundos e crédito depende do grau de maturidade do ecossistema. O acesso ao financiamento continua a ser a principal barreira à inovação entre as pequenas empresas.

Alguns países têm experiências singulares. O Canadá, por exemplo, disponibiliza um portal digital único para facilitar o financiamento. Concebido em uma parceria de diversos atores incluindo instituições financeiras e o setor empresarial. Esse balcão único centraliza o acesso a diferentes opções de crédito e investimento, tornando mais simples e eficiente o suporte financeiro para empresas de diversos portes e estágios de desenvolvimento. Para *startups* o Business Development Bank of Canada, oferece até 250.000 dólares canadenses, desde que possuam ao menos 12 meses de operação, que podem ser utilizados tanto para aquisição de ativos, marketing, consultoria ou capital de giro. Para pequenas empresas, há empréstimos de até 100.000 dólares canadenses, desde que possuam dois anos de atividade. A capacitação empresarial também é relevante com destaque para a gestão financeira, pesquisa de mercado, segurança cibernética. Muitos cursos são on-line.



As experiências dos países bálticos precisam ser destacadas. Em 2019, o Fundo de Investimento Europeu (EIF) lançou o Baltic Innovation Fund 2 (BIF 2) que consiste em um Fundo de Fundos de EUR 156 milhões, e é fruto de uma parceria com instituições nacionais de promoção da Estônia (KredEx), Letônia (Altum) e Lituânia (Invega). A iniciativa busca impulsionar investimentos em capital próprio e de risco em pequenas e médias empresas de alto crescimento nos Países Bálticos ao longo de cinco anos, fortalecendo o ecossistema de inovação e empreendedorismo na região.

O Fundo de Investimento Europeu que é o gestor dos fundos, aplica em fundos de capital de risco e *private equity* voltados à economia báltica; e ainda através de investimentos compartilhados com outros fundos, *family offices*, investidores anjo ou investidores institucionais. Os investimentos conjuntos são direcionados a PMEs em estágio inicial ou de crescimento, sediados nos países Bálticos ou para atração à região.

Outras experiências significativas são os programas que facilitam o acesso ao crédito no Reino Unido, que mostrou impacto positivo ao reduzir as barreiras financeiras para pequenas empresas. O programa foca no fornecimento de garantias de crédito que funcionam como um incentivo para os bancos concederem os empréstimos (*evaluating*). Na Alemanha é destaque o programa de desenvolvimento de capacidades empresariais, onde são oferecidos treinamentos e consultoria personalizada impactando na gestão e crescimento das PMEs. A Coreia do Sul põe ênfase em programa de internacionalização das PMEs, expandindo o acesso a novos mercados (OECD, 2022).



ESTUDOS RECENTES

O artigo Análise de sobrevivência de pequenas empresas durante a pandemia de Covid-19, um estudo de caso brasileiro examina as probabilidades e riscos de sobrevivência de pequenas empresas no Brasil durante a pandemia de Covid-19 usando técnicas de análise de sobrevivência. A análise de sobrevivência visa determinar a probabilidade de sobrevivência e o risco de fracasso entre as empresas ao longo do tempo.

Se formulada a questão por meio de análise de risco, se refere ao risco de uma empresa fechar após ter sobrevivido a um certo período. O estudo destaca a importância de entender os fatores que influenciam a sobrevivência dos negócios, particularmente no contexto de eventos extremos como a pandemia. A pesquisa identifica que microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP) experimentaram melhorias significativas nas taxas de sobrevivência em comparação com o menor tamanho de firma que seria até 81 mil reais de faturamento anual (MEI). As microempresas mostram uma melhoria de 47% e EPPs uma melhoria de 75% relativamente as menores.

Quanto aos setores de atividade econômica, o estudo apresentou como significativas as empresas de comércio e financeiras, ambas com deterioração na taxa de sobrevivência em mais de 200% em relação ao setor de referência agricultura. Na análise restrita a subsectores do Comércio, o setor atacadista com piora de 168%, seguido do varejo com piora de 194% e do setor de hospedagem e alimentação com 209% foram os mais afetados no período de análise de 2017 a 2023. A tabela 2.1 mostra uma certa linearidade na queda das taxas de sobrevivência a partir do 4º ano. Sendo a pior queda em 2019 (8%), seguida de 2020 (7%), ano da pandemia. Esta linearidade é reconhecida na literatura.



Tabela 2.1 – Taxas de sobrevivência de 2017 a 2023

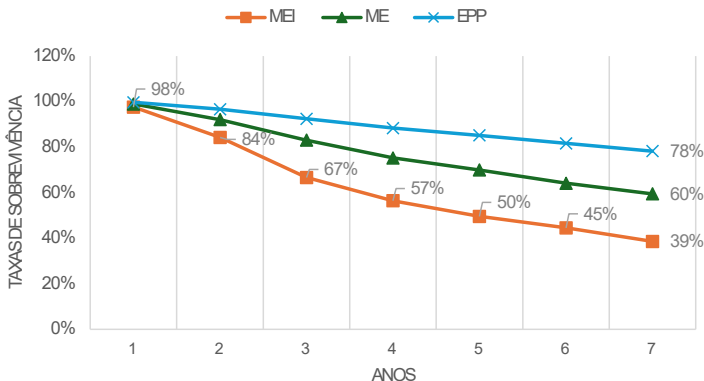
Tempo	2017 - 1	2018 - 2	2019 - 3	2020 - 4	2021 - 5	2022 - 6	2023 - 7
Empresas	8931	8849	8300	7565	6985	6570	6163
Evento	82	549	735	580	415	407	391
Sobrevivência	99%	93%	85%	78%	74%	69%	65%

Fonte: Sefaz/RS. Elaborado pelo autor. Nota: Somente com faturamento e nascidas em 2017.

Relativamente às regiões do RS, a região metropolitana apresentou as menores taxas de sobrevivência, enquanto certas regiões como Campanha e Fronteira Oeste, Nordeste, Norte e Produção apresentaram os melhores resultados de sobrevivência. As descobertas sugerem que fatores regionais desempenham um papel na sobrevivência dos negócios. As baixas taxas de sobrevivência na região metropolitana, sugere que seja devido à existência de uma maior concorrência, pois concentram um número elevado de empresas.

A figura 2.1 a seguir aborda as taxas de sobrevivência por tamanho dentro do conjunto das pequenas empresas de 2017 até 2023, e permite vislumbrar uma relação direta entre tamanho de empresa em termos de faturamento e resiliência. Empresas maiores apresentam maiores taxas de sobrevivência.

Figura 2.1 – Taxas de sobrevivência por tamanho de empresa



Fonte: Sefaz/RS. Elaborado pelo autor.



A pandemia do Covid-19 apresentou desafios únicos para pequenas empresas, exigindo uma compreensão de quais empresas foram mais afetadas com base no tamanho, setor e localização. Ainda há necessidade de políticas públicas eficazes para dar suporte a essas firmas mais vulneráveis. Há muita complexidade da longevidade dos negócios diante de desafios atuais de frequentes desastres climáticos.

Estudos futuros podem explorar a economia de carbono zero em pequenas empresas e a satisfação dos funcionários, enfatizando a integração da agenda ESG (Ambiental, Social e Governança) nas práticas de pequenas empresas. As descobertas sobre os impactos diferenciais com base no tamanho e setor dos negócios são cruciais para os formuladores de políticas que visam projetar intervenções direcionadas para apoiar pequenas empresas. A ênfase nas diferenças regionais acrescenta outra camada de profundidade à análise, sugerindo-se que estratégias localizadas podem ser necessárias para aumentar a resiliência empresarial.

Outro estudo sobre o impacto da multa da sonegação fiscal na sobrevivência da empresa verifica se estas têm uma vida útil maior ou menor em comparação com aquelas que cumprem com as obrigações fiscais. O tamanho da empresa, pequeno, médio ou grande foi considerado, sendo que as pequenas eram representadas pela categoria do simples nacional. Os principais achados indicam que a taxa de sobrevivência diminui ao longo do tempo, com uma queda significativa nos primeiros anos e no primeiro ano da Covid-19. Em 2023, 41% das empresas sobreviveram, mostrando um declínio em relação à taxa de sobrevivência inicial de 94% em 2017. Em relação ao tamanho da empresa, as grandes empresas (faturamento anual > R\$ 20 milhões) apresentaram a maior taxa de sobrevivência, de 79%, em 2023, conforme esperado. Pequenas empresas sob o sistema tributário simplificado tiveram uma taxa de sobrevivência de 52%, enquanto as empresas de médio porte tiveram a menor taxa de sobrevivência de 34%. A descoberta contradiz a noção de uma



relação linear e positiva entre tamanho e sobrevivência, talvez pelo fato de que as médias empresas terem sido segmentadas por faturamento levemente superior ao das pequenas empresas. As empresas de médio porte enfrentam desafios significativos, possivelmente devido à superação dos limites do regime tributário simplificado ou problemas de gestão conforme o modelo de crescimento de Greiner.

Em relação às multas, as empresas que foram multadas têm melhores taxas de sobrevivência (69%) em comparação com aquelas que não foram multadas (38%). As multas no trânsito de mercadorias apresentam um efeito importante, podendo indicar um maior apetite ao risco dessas empresas. Em geral, isso sugere que as multas podem atuar como uma medida corretiva, ajudando as empresas a se realinharem e melhorarem suas chances de sobrevivência. Mostra que as multas fiscais não são as responsáveis por levar as empresas a fecharem suas portas.

Cabe ressaltar que o RS adota uma extensão do Simples nacional chamado Simples Gaúcho. No passado, ele tinha várias faixas, e agora se concentra somente na isenção até 360 mil anuais. Estudo de Conceição *et al.* (2018) identificou que empresas criadas em 2007 e optantes pelo Simples Nacional tiveram 30% menos chance de insucesso do que empresas não optantes. A amostra incluiu 3187 estabelecimentos industriais e utilizou dados da RAIS de 2007 a 2013. Isto demonstra o efeito positivo do Simples Nacional na longevidade de microempresas industriais do RS.

Segundo a OCDE (2020) as PMEs são essenciais ao Brasil tanto para o crescimento econômico, como para a inclusão social. No Brasil, as PMEs respondem por 62% do emprego total e 50% do valor adicionado nacional, ligeiramente abaixo das médias correspondentes da OCDE de 70% e 55%. Esta diferença aparece mais na Indústria que nos outros setores. Um aspecto importante das PMEs é a diferença na produtividade do trabalho em relação às grandes empresas, sendo que no Brasil ela se apresenta superior



do que na área da OCDE. Destaca que isso pode ser decorrente da baixa integração com mercados exteriores e pouca inovação. Sugere que o empreendedorismo não é focado em empresas jovens de alto crescimento.

Um dos grandes desafios no Brasil é o acesso ao crédito, que poderia ser fortalecido através do desenvolvimento de cooperativas de crédito, o que já vem ocorrendo. Sugere que as garantias de empréstimos apoiadas pelo governo poderiam ter um papel importante. Quanto aos subsídios governamentais, os empréstimos consistem no principal instrumento de política direta utilizado pelo governo federal, sendo o BNDES um grande articulador de políticas ao pequeno, à produtividade e à inovação. No entanto, existe concentração forte destes gastos da política de inovação para P&D nas grandes empresas. A OCDE sugere a ampliação do gasto em políticas de inovação direcionadas às PMEs e *startups*, assim como maior apoio ao financiamento de exportação e desenvolvimento de fornecedores. Segundo o relatório, 65% das empresas brasileiras operam sob o Simples Nacional. O MEI, que é bem menor que o Simples Nacional, é majoritariamente focado na empresa de um único trabalhador.

A Redesim marcou um avanço importante para as pequenas empresas no Brasil, pois teve como objetivo abreviar e simplificar os procedimentos de abertura de empresas, como também diminuir os custos e o tempo envolvido. Ela consiste em uma rede de sistemas interligados envolvendo os três níveis de governo, União, Estados e Municípios. Incluindo também Juntas Comerciais, Cartórios de Registro Civil de Pessoas Jurídicas, e as administrações tributárias e ainda os órgãos licenciadores, em especial o Corpo de Bombeiros, a Vigilância Sanitária e o Meio Ambiente.

Cabe destacar o papel fundamental desempenhado pelo Sistema S na política do desenvolvimento das PMEs. Este sistema consiste em organizações que não pertencem oficialmente ao



governo, mas que trabalham sob sua direção. Estudo do SEBRAE (2013) sobre a sobrevivência das empresas no Brasil focou nos 2 primeiros anos de vida, que são os mais críticos. Abordou a situação a nível de setores como de estados, focando nos anos de 2005 a 2007. Segundo o estudo, a taxa de sobrevivência no Brasil variou de 73,6% em 2005 para 75,6% em 2007. Isto aponta que um quarto das empresas fechou suas portas em 2 anos. Os setores de serviços e construção apresentam em todas as regiões as piores taxas de sobrevivência, porém muito acentuadamente inferior ao comércio e a indústria no Norte (58,9%, 2007) e no Nordeste (62,9%, 2007). Outro fator a destacar que nessas regiões a indústria tem sobrevivência menor que o comércio. Em geral, a indústria apresenta desempenho superior ao comércio, e isto é bem destacado nas regiões Sul e Sudeste. A explicação para esse fato decorre de que, na indústria, as barreiras à entrada são maiores devido aos requisitos de capital, tecnologia para o ingresso no setor, que geram uma menor pressão concorrencial. A taxa de sobrevivência, em 2007, considerando os Estados revelava que Minas Gerais possuía a maior taxa com 81%, seguido da Paraíba e Distrito Federal com 80%. A média brasileira ficou em 76%, sendo que o RS ficou em 9º lugar com 75%, ligeiramente abaixo da média.

A colaboração Inter organizacional é especialmente relevante para pequenas empresas, pois ajudam essas empresas a superar as limitações de seu tamanho, elevando a sua eficiência e aumentando sua competitividade. Estudo examina as Redes Estratégicas compostas por pequenas empresas e seu crescimento. A análise das dimensões de governança e gestão revelou três configurações com alta consistência com crescimento da rede: Altamente Monitoradas, Estrategicamente Orientadas, e de Serviço Específico. Assim, essas diferentes configurações podem impulsionar o crescimento de redes de pequenas empresas (Rosa Souza *et al.*, 2025).

É importante observar que a educação em empreendedorismo está amplamente disponível no Brasil. O Ecossistema de *startups* funciona bem, e articulado com o modelo da tripla ou quadrupla hélice.



A inovação aberta é promissora na integração de pequenas e grandes em soluções específicas. No entanto, existe uma heterogeneidade no desempenho empresarial entre as regiões do país. O Sul e o Sudeste, ainda detêm a força industrial do país, apresentando maior densidade empresarial e a maior proporção de emprego em micro e pequenas empresas. A política voltada a cluster aponta para efeitos positivos da participação das PMEs em clusters em termos de criação de empregos e salários.

O ambiente de negócios ainda apresenta desafios da política monetária, como taxas de juros elevadas. Recentemente, o Banco Central do Brasil (BCB) elevou a concorrência no mercado de crédito ao facilitar a entrada e crescimento de instituições financeiras menores, incluindo cooperativas de crédito. O PIX, sistema de pagamentos instantâneos introduzido pelo BCB, vem transformando o sistema financeiro do Brasil. Conforme pesquisa do SEBRAE 41% das micro e pequenas empresas e MEIs recebem por meio dessa plataforma. O PIX teve uma rápida aceitação da sociedade e tanto em volume financeiro e em número de transações cresce continuamente. A novidade do PIX agendado permitirá a melhor organização do fluxo de caixa das empresas, com redução substantiva nos custos.

ANÁLISE DAS EMPRESAS DO BRASIL

Conforme dados do IBGE de 2022, o Brasil conta com 7,8 milhões de empresas ativas, sendo que destas 6,4 milhões têm de zero a quatro empregados (tabela 2.2). As grandes correspondem a 14.150 empresas e as médias a 66.877 empresas. Em relação ao pessoal ocupado, as grandes respondem por 33% dos empregos, as médias por 13% e as pequenas por 54%. Pode ser verificado a valor crescente do salário médio medido em salários-mínimos segundo o porte da empresa. Situação análoga se verifica com a média de idade, corroborando que a experiência no sentido de tempo de vida tem relação com o porte.



Tabela 2.2 – Número de empresas ativas, pessoal ocupado, assalariado, salário médio e idade média, Brasil – 2022⁴

Faixas de pessoal ocupado total	Número de empresas ativas	Pessoal Ocupado Total	Assalariado	Salário médio mensal (salários-mínimos) (1)(2)	Média de idade das empresas (anos)
0 a 4	6.435.799	10.643.278	2.047.436	1,4	10,3
5 a 9	809.780	5.219.415	3.643.129	1,5	13,7
10 a 19	379.975	5.023.272	4.259.263	1,7	15,2
20 a 29	100.106	2.372.016	2.211.874	1,8	16,2
30 a 49	68.749	2.584.218	2.481.954	2,0	17,0
50 a 99	44.646	3.055.177	2.986.668	2,3	18,4
100 a 249	22.231	3.376.028	3.339.245	2,8	21,8
250 a 499	7.429	2.572.477	2.559.065	3,1	26,5
500 e mais	6.721	13.023.311	13.010.563	3,5	30,2
Total	7.875.436	47.869.192	36.539.197	2,6	11,1

Fonte: IBGE. (1) O valor médio anual utilizado para o salário-mínimo foi de R\$ 1.212 em 2022.

(2) O salário médio mensal foi calculado a partir da razão entre o total de salários e outras remunerações pagas no ano pelo pessoal assalariado médio, dividido por 13.

Quanto aos setores, a tabela 2.3 demonstra que cerca de 35% das empresas pertencem ao comércio, seguido de atividades profissionais, administrativas e indústria de transformação. Comércio representa 27,5% do emprego, seguido da indústria com 18,3% e atividades administrativas e serviços complementares com 11,39%. Cabe destacar que os setores de informação e comunicação, assim como o de atividades financeiras, ficam próximos a 1,6 milhões de pessoal ocupado. O Setor de educação ainda mais abaixo com 1,4 milhão.



Tabela 2.3 – Os 8 maiores setores em número de empresas e pessoal ocupado

Setores	Número de empresas ativas	Número de empresas % do total	Pessoal Ocupado Total	Salário médio mensal	Média de idade das empresas (anos)
G Comércio;	2.740.678	34,80%	13.153.055	2	13
M Atividades profissionais	762.451	9,68%	2.374.655	3,2	8,3
N Atividades administrativas	614.447	7,80%	5.450.647	1,7	9,3
C Indústrias de transformação	581.407	7,38%	8.763.620	3	14,5
Q Saúde humana e serviços sociais	498.953	6,34%	2.081.898	2,2	7,3
F Construção	496.947	6,31%	2.969.874	2,3	9,9
I Alojamento e alimentação	430.773	5,47%	2.487.458	1,5	11,7
H Transporte, armazenagem e correio	341.578	4,34%	2.967.347	2,8	11,6

Fonte: IBGE. Nota: S.M. – Salários-mínimos.

Em relação ao crescimento, as empresas gazelas são empresas jovens, de até 5 anos e que apresentam alto crescimento. Em 2022, o Brasil tinha 70 mil empresas de alto crescimento, com 8 milhões de pessoas ocupadas, sendo majoritariamente no comércio e indústria de transformação. As empresas gazelas eram representadas por 6.624 firmas com 417 mil pessoas ocupadas.

O comércio é o setor com mais empresas gazelas, cerca de 1,5 mil empresas, seguido de perto pelo setor de atividades administrativas e serviços complementares, e um pouco mais distante a indústria de transformação, com 915 empresas. Em emprego, os serviços complementares são de longe o maior empregador com



104 mil pessoas ocupadas, seguido do comércio com 75 mil e indústria com 54 mil. Isto está respaldado pela literatura que atribui o alto crescimento a setores de baixa tecnologia.

A tabela 2.4 mostra as quantidades de unidades locais de alto crescimento e gazelas, para as unidades geográficas mais representativas no País, e o pessoal ocupado assalariado. As empresas podem conter várias unidades locais. Cabe observar que a média de empregos do RS tanto em unidade de alto crescimento (35,8) como em gazelas (27), são bem inferiores às médias brasileiras que são 46 e 37,8, ficando 22% a menor nas de alto crescimento e 28% a menor nas gazelas. O RS é o terceiro estado com mais unidades locais de alto crescimento e o quinto em empresas gazelas.

**Tabela 2.4 – Unidades locais de alto crescimento
e gazelas por unidade geográfica, 2022**

Unidade Geográfica	Alto crescimento			Gazelas		
	Unidades Locais	% Brasil	pessoal ocupado assalariado	Unidades Locais	% Brasil	pessoal ocupado assalariado
São Paulo	89.306	25,73%	5.074.702	5.950	27,79%	275.827
Minas Gerais	37.028	10,67%	1.590.264	2.104	9,83%	75.285
Rio Grande do Sul	26.466	7,63%	948.204	1.254	5,86%	33.917
Paraná	25.586	7,37%	1.120.056	1.366	6,38%	49.029
Rio de Janeiro	24.444	7,04%	1.196.848	2.088	9,75%	71.374
Santa Catarina	22.452	6,47%	917.332	1.062	4,96%	35.523
Bahia	15.052	4,34%	745.233	858	4,01%	29.340
Brasil	347.090	100,00%	15.996.268	21.414	100,00%	809.286

Fonte: IBGE. Demografia das Empresas e Estatísticas de Empreendedorismo. Nota: Uma empresa pode conter várias unidades locais.



Quanto às taxas de sobrevivência, a tabela 2.5 valida a relação de sobrevivência com tamanho baseado em pessoal ocupado. As pequenas são as que têm menos capacidade de sobreviver, sendo 35,9 % ao final do 5º ano, mas com uma queda acentuada nos dois primeiros anos resultando na taxa de 58%, muito inferior à taxa de sobrevivência do porte médio e grande que se situam no segundo ano acima de 80%.

**Tabela 2.5 – Taxa de sobrevivência de empresas por
pessoal ocupado assalariado, Brasil, 2017**

Faixas de pessoal ocupado assalariado	Nascimentos em 2017	Taxa de Sobrevivência em %				
		1 ano	2 anos	3 anos	4 anos	5 anos
1 a 9	242.505	75	58	48	40,7	35,9
10 a 49	17.192	91	80	70	61,6	55,4
50 ou mais	1.605	92	82	75	68	60,9
Total	261.302	76	60	49	42,3	37,3

Fonte: IBGE.

A tabela 2.6 nos mostra a sobrevivência em unidades geográficas escolhidas: Brasil, Paraná (PR), Santa Catarina (SC) e Rio Grande do Sul (RS). Merece destaque quanto aos setores, a agricultura no RS que se mostra bem mais resiliente que as outras unidades de análise, com 50% das empresas sobrevivendo ao 5º ano após seu nascimento. Em termos gerais, o RS está ligeiramente acima da média nacional. Santa Catarina tem uma sobrevivência geral mais robusta. Chama atenção o número de empresas novas em SC na indústria de transformação. O número de empresas nascidas no comércio em Santa Catarina foi de 39% em SC, inferior ao BR (44%) e às outras unidades aqui apresentadas. A indústria, em número de nascimentos em 2017, tem participação destacada nos 3 estados, acima da sua participação global em relação ao Brasil. A Construção e Alojamentos e alimentação apresentam as piores taxas de sobrevivência entre os setores, em torno de 30% ou menos, para qualquer unidade de análise, geralmente seguido pelo comércio. O setor de construção mostra sua fragilidade já no segundo ano.



Tabela 2.6 – Número de unidades locais nascidas em 2017, e taxas de sobrevivência por setores selecionados e unidade geográfica

Unidade	Setor	Nascimentos em 2017	Taxa de Sobrevivência em %				
			1 ano	2 anos	3 anos	4 anos	5 anos
Brasil	Total	296.850	76,8	60,7	50,2	43	37,9
	A Agricultura, pecuária e outros	2.580	77,7	64	54,9	48,1	43,1
	C Indústrias de transformação	22.745	78,6	63,3	53,6	47,2	42,6
	F Construção	18.190	66,3	47,8	38,1	31,8	26,4
	G Comércio	131.825	77,3	60,5	50,2	42,9	37,6
	I Alojamento e alimentação	29.494	74,7	56,7	44	35,6	30,6
	J Informação e comunicação	5.363	79,1	65,7	56,5	49,2	43,4
	K Atividades financeiras	3.933	81,4	69,5	61,5	55	50,2
Paraná	Total	23.578	75,8	59,5	49,1	42	37
	A Agricultura, pecuária e outros	301	75,1	58,8	50,8	45,8	41,9
	C Indústrias de transformação	2.357	78,6	63	52	46,7	41,4
	F Construção	1.678	62,7	44,6	35,2	30,2	24,7
	G Comércio	10.024	76,4	59,4	48,9	41,6	36,7
	I Alojamento e alimentação	2.097	72,6	52,2	40,4	32,3	27,6
	J Informação e comunicação	387	79,6	67,7	57,4	47,5	41,6
	K Atividades financeiras	307	82,1	70,4	63,8	55,4	50,2
Santa Catarina	Total	17.513	76,6	61,4	51,5	45	40
	A Agricultura, pecuária e outros	141	75,2	53,2	46,1	42,6	39
	C Indústrias de transformação	2.345	80,1	65,7	57	50,9	47
	F Construção	1.250	69,4	52,4	43,3	36,8	31,4
	G Comércio	6.772	76,3	60,4	50,2	44,2	39
	I Alojamento e alimentação	1.827	73,3	56,8	44,9	36,2	31,6
	J Informação e comunicação	298	80,5	68,1	57	48	42,3
	K Atividades financeiras	202	81,2	71,8	63,9	57,9	54



Unidade	Setor	Nascimentos em 2017	Taxa de Sobrevivência em %				
			1 ano	2 anos	3 anos	4 anos	5 anos
Rio Grande do Sul	Total	20.225	76,8	61,3	50,6	43,6	38,4
	A Agricultura, pecuária e outros	159	78	69,8	62,3	57,2	50,3
	C Indústrias de transformação	2.072	79,4	65,4	56,3	50	45,5
	F Construção	1.373	67,4	48,9	38,2	32	26,6
	G Comércio	8.730	76,9	60,8	50	43,2	37,8
	I Alojamento e alimentação	1.741	76,7	59,9	45,4	36,5	31,9
	J Informação e comunicação	362	79	67,4	56,1	48,3	43,1
	K Atividades financeiras	265	81,1	66	58,5	52,8	49,8

Fonte: IBGE.

ANÁLISE DAS PEQUENAS EMPRESAS DO RS

Nesta análise utilizamos dados de pequenas empresas do RS geralmente representada pela categoria do Simples nacional que possui como limite de faturamento 4,8 milhões de reais. Quando possível destacamos as empresas que pertencem à categoria geral dos contribuintes do ICMS e não ultrapassam esse limite. Os registros são de 883 mil observações, composta por 663 mil do Simples Nacional, equivalente à 75% do total, e 128 mil de empresas Pequenas da categoria Geral e 92 mil consideradas médias e grandes do regime geral. Nos anos de 2020 a 2024, a média de empresas que reportam faturamento, ou seja, que estão ativas, tem aumentado em 10,4 mil empresas a cada ano, sendo 7,7 mil do Simples Nacional, isto quanto aos impostos estaduais. Importante observar que algumas empresas podem deixar de operar por algum tempo e depois voltar a realizar faturamento. A tabela 2.7 mostra a quantidade de empresas ativas.



Tabela 2.7 – Unidades locais observadas com faturamento de 2020 e 2024

Ano/ categoria	Geral Média e Grande	Geral Pequena	Simples Nacional	Total
2020	14.723	24.969	117.909	157.601
2021	17.172	22.913	123.637	163.722
2022	19.000	24.285	131.545	174.830
2023	19.811	26.897	141.531	188.239
2024	21.311	29.356	148.746	199.413

Fonte: SEFAZ/RS. Nota: Empresas inscritas no ICMS que apresentaram faturamento positivo. Somente dados de empresas criadas a partir de 01/01/1950. Nota: Categoria Geral Pequena possui faturamento inferior a 4,8 milhões de reais.

No que tange às empresas pequenas de alto crescimento, foram identificadas aquelas que obtiveram crescimento recorrente de 20% nominal em seu faturamento por três anos seguidos, sendo que as gazelas são as que também atendem a esse critério, além de terem menos de 5 anos em 31/12/2024. Foram analisadas unidades locais, ou seja, cada inscrição estadual representa uma unidade local, neste caso uma empresa. Outro critério poderia ter sido o CNPJ8, mas foi utilizada a metodologia de unidades locais, como nos dados do IBGE (tabela 2.4).

A tabela 2.8 a seguir nos mostra um número significativo de empresas de alto crescimento em 2024, totalizando 5,276 mil empresas, que representam 2,6% no total das firmas do RS, percentual similar ocorre nas categorias do Simples Nacional com 2,9% e nas médias e grandes empresas com 2,7%, e bem inferior nas firmas pequenas da categoria geral com apenas 1,1%. As empresas jovens ou gazelas representam 15,7% das empresas que demonstraram alto crescimento. Este percentual é superior nas empresas gazelas do Simples Nacional (16,2%), já no regime geral, entre as empresas médias e grandes, as gazelas representam 12,7% das empresas de alto crescimento.



Tabela 2.8 – Pequenas empresas de Alto Crescimento e Gazelas em 2024

Categoria	Normais	Alto Crescimento (AC)	Gazelas	Total	Percentual de AC	Percentual de Gazelas no AC
Geral Grande	20.727	584	74	21.311	2,70%	12,70%
Geral Pequena	29.025	331	49	29.356	1,10%	14,80%
Simplex Nacional	144.385	4.361	707	148.746	2,90%	16,20%
Total	194.137	5.276	830	199.413	2,60%	15,70%

Fonte: SEFAZ/RS. Dados de 2021 a 2024. Referência 2024.

Em relação aos setores econômicos, aproximadamente 80% das empresas de alto crescimento se concentram em apenas 5 setores: comércio varejista, 38%; alimentação 13%; comércio e reparação de veículos, 12%; transporte terrestre, 9%; comércio por atacado, 7%; e demais 21%.

Quanto ao número de nascimentos de empresas no RS, na categoria do simples o incremento situou-se entre 21 mil e 25 mil novas empresas nos últimos anos (tabela 2.9). Os números de 2024 indicam que as baixas foram superiores aos nascimentos em 4 mil empresas. Em outros anos, o saldo era positivo em cerca de 10 mil empresas. O fechamento das pequenas empresas e mesmo do regime geral vem crescendo a uma taxa média superior a 30% considerando os 3 anos.



Tabela 2.9 – Número de nascimentos e mortes por ano e categoria, 2020 a 2024

	Categoria	2020	2021	2022	2023	2024
Aberturas	Geral	10.038	10.832	9.355	8.762	6.831
	Simples Nacional	17.423	21.943	22.333	24.846	25.063
	Total	27.461	32.775	31.688	33.608	31.894
	Var. Simples Nacional		26%	2%	11%	1%
	Var Total aberturas		19%	-3%	6%	-5%
Fechamentos	Categoria	2020	2021	2022	2023	2024
	Geral	8.232	3.865	7.238	13.818	10.975
	Simples Nacional	9.770	10.710	13.323	15.132	24.045
	Total	18.002	14.575	20.561	28.950	35.020
	Var. Simples Nacional		10%	24%	14%	59%
	Var Total fechamentos		-19%	41%	41%	21%
Saldo em unidades		9,459	18,200	11,127	4,658	- 3,126

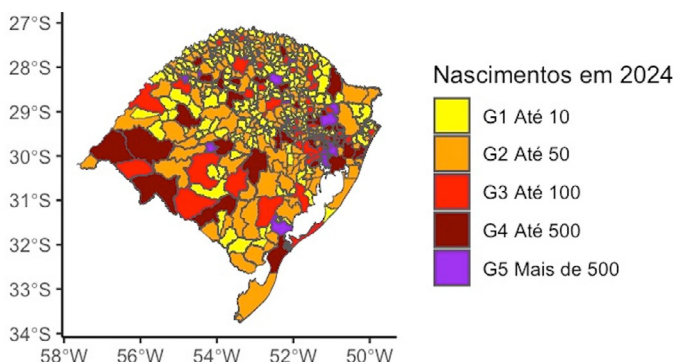
Fonte: SEFAZ/RS. Não tem restrição de faturamento.

Cabe ressaltar os números de empresas que encerraram suas atividades em 2020 e principalmente 2021, anos da pandemia da Covid-19. Podemos assumir conforme alguns estudos reportados aqui que o suporte financeiro massivo do governo federal e do governo estadual na mitigação dos efeitos, assim como dos bancos públicos, e a postergação de muitas obrigações teve relevância fundamental para evitar maiores baixas. O RS passou ainda nesse período por secas severas nos anos 2022 e 2023, e a maior inundação de sua história em 2024.

O mapa da figura 2.2 mostra as 25 mil empresas do Simples Nacional que nasceram em 2024 em seus respectivos municípios, divididas em 5 grupos.



Figura 2.2 – Mapa de nascimento de pequenas empresas em 2024 nos municípios do RS



Fonte: Sefaz/RS. Elaborado pelo autor.

Analisando os setores pelo CNAE, entre as 157 mil empresas abertas entre 2020 e 2024, o setor que mais se destaca em nascimentos é o comércio varejista com cerca de metade das empresas (tabela 2.10). Em segundo lugar aparece o setor de alimentação com 10%. Esses são setores com menores barreiras a entrada. O comércio por atacado com 9% do total aparece na terceira posição.

Tabela 2.10 – Maior número de aberturas de unidades locais por setor, 2020 a 2024

CNAE Divisão	Descrição	Total de nascimentos	Percentual
47	Comércio Varejista	77.842	49%
56	Alimentação	15.987	10%
46	Comércio por Atacado	13.929	9%
45	Comércio e reparação de veículos	11.850	8%
49	Transporte Terrestre	9.689	6%
25	Fabricação de produtos de metal	2.919	2%

Fonte: SEFAZ/RS.



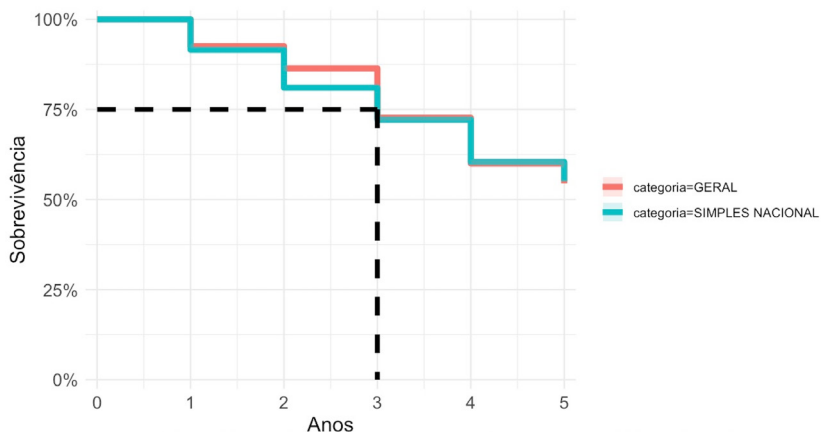
Quanto à sobrevivência, das 27.461 empresas do RS nascidas em 2020, sendo 10.038 do regime geral e 17.423 do regime simplificado (63%), a figura 2.3 evidencia não haver diferença significativa no fechamento de empresas entre as categorias no período de 2020 a 2024. O teste de Log-Rank confirma essa conclusão, com um valor de $p = 0.8$, indicando que não há evidência suficiente para rejeitar a hipótese nula de igualdade entre as curvas de sobrevivência. Assim, as variações observadas entre os grupos provavelmente se devem ao acaso.

As taxas de sobrevivência diminuem ao longo do tempo, refletindo o fechamento progressivo das empresas. No segundo ano, há uma aparente diferença entre os grupos, onde a categoria Geral apresenta taxa de 86% enquanto o Simples Nacional apresenta 81%, sugerindo uma maior taxa de fechamentos para empresas do Simples Nacional nesse período. A literatura e outras análises empíricas ressaltam as quedas acentuadas no segundo ano. No entanto, como a diferença global não é estatisticamente significativa, essa discrepância pode ser apenas uma flutuação sem um padrão consistente.

A partir do terceiro ano, as taxas de sobrevivência se aproximam, e nos anos seguintes, ambas atingem simultaneamente 60% e 55%, indicando uma convergência no longo prazo. Dessa forma, apesar da diferença pontual no segundo ano, a análise de Kaplan-Meier sugere trajetórias de sobrevivência semelhantes entre os grupos. O teste de Log-Rank reforça que, nesta modelagem específica, a adesão ao Simples Nacional não impactou significativamente a sobrevivência empresarial.



Figura 2.3 – Taxas de sobrevivência de empresas dos Simples Nacional e Categoria Geral



Tempo	Geral			Simples Nacional		
	Risk n.	Evento	Sobrevivência	Risk n.	Evento	Sobrevivência
1	10.038	746	0,93	17.423	1.474	0,92
2	9.292	622	0,86	15.949	1.834	0,81
3	8.670	1.374	0,73	14.115	1.543	0,72
4	7.296	1.273	0,6	12.572	2.046	0,6
5	6.023	557	0,55	10.526	927	0,55

Fonte: Elaborado pelo autor.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A abertura de uma empresa passa por muitas razões, desde a necessidade de subsistência até a realização de um sonho. Quando os empreendedores decidem abrir suas empresas, seu comportamento é guiado por diversos fatores, como expectativa de lucros, prova de sua capacidade, validação de suas ideias e muitas



outras motivações. Se essas expectativas não forem atendidas, as adversidades aumentam e as perdas persistem; fechar o negócio será o resultado mais provável. O caminho árduo é ainda mais difícil para quem possui poucos recursos. A correlação entre tamanho e desenvolvimento é apoiada pela teoria da Resource-Based View, que é complementada por outras abordagens, como a das capacidades dinâmicas. Há uma evolução em estágios, que nem sempre acontece, colocando empresas em estado de conforto dentro do seu propósito. O crescimento não é contínuo e linear, e a cada passo adiante há necessidade de uma reorganização.

Exemplos internacionais como da OCDE trazem que a taxa de sobrevivência de pequenas empresas é baixa nos primeiros 5 anos, ficando num intervalo entre 27% na Hungria e 55% na Áustria. Sendo que muitos países estão na faixa de 40% de pequenas empresas sobreviventes. Essas taxas de sobrevivência mais robustas, encontrada em alguns países da OCDE, são semelhantes às encontradas nesse estudo para o RS, onde ambas as categorias de empresas performaram com 55% no quinto ano. A OCDE também nos revela experiências valiosas de vários países.

O IBGE nos mostra a pujança da economia brasileira com 7,8 milhões de empresas ativas, sendo que entre estas 7,2 milhões tem até 9 empregados. Uma economia de 47 milhões em pessoas ocupadas nos mostram os dados de 2022. Comparado com o Brasil o RS é o 3º maior estado em empresas de alto crescimento com 26,5 mil unidades locais (7,6%), de um total de 347 mil empresas no país. Já em relação às empresas gazelas o RS possui 1,2 mil empresas que corresponde a 5,8% e o 5º lugar.

No RS, vimos que as empresas têm enfrentado desafios da mudança climática. O estado sofre regularmente com secas severas e recentemente com inundações de grande impacto. Os estudos e dados comprovam uma retomada rápida da economia, seja em



época de Covid-19, Secas ou Inundação, porém os efeitos de longo prazo ainda não estão devidamente mensurados. É documentado que os eventos acabam por alterar a forma de atuação dos gestores. A ocorrência de desastres naturais ocasiona o aumento dos estoques nas empresas atingidas e localizadas próximos à área, motivadas não somente pelas interrupções na cadeia de abastecimento como, mais significativamente, por mudanças na percepção de risco. O efeito é maior quanto maior for a catástrofe. Esse aumento de estoque tende a incentivar uma rápida retomada. Existem ainda setores altamente resilientes que acabam se beneficiando dessas situações. Nem todo mundo é perdedor com a crise, e muitas vezes ela afeta a localidade, mas não o estado como um todo, pois outros agentes assumem novos mercados.

Cabe destacar o predomínio das atividades tradicionais em termos de aberturas de empresas. Comércio e alimentação são os setores com menos barreiras à entrada. No entanto, essa baixa necessidade de recursos também contribui para a maior mortalidade das empresas nesses setores. Os dados da Secretaria da Fazenda destacam um número substantivo de pequenas empresas de alto crescimento no RS, sendo no total 7,3 mil, e destas 1,2 mil gazelas. Um ponto de atenção é o aumento contínuo do número de baixa de empresas no RS. Em 2024, ano da maior catástrofe climática do estado as baixas superaram as aberturas de empresas.

Finalmente, é necessário enfatizar as ricas experiências do Reino Unido, Canadá, Coreia do Sul e países bálticos, que endereçam as dores das pequenas empresas, respectivamente em crédito, abertura de novos mercados e inovação. Ainda há carência de um maior aprofundamento sobre empresas de alto crescimento e gazelas, o que reduz a chance de efetividade nas políticas públicas. De forma geral, existe a necessidade de uma continuidade dos estudos para análises comparativas de médio e longo prazo.



REFERÊNCIAS

- ADAM, N. A.; ALARIFI, G. Innovation Practices for Survival of Small and Medium Enterprises (SMEs) in the COVID-19 Times: The Role of External Support. **Journal of Innovation and Entrepreneurship**, 10, 15, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1186/s13731-021-00156-6>. Acesso em: 15 de jun. 2024.
- AGARWAL, R.; AUDRETSCH, D. B. Does Entry Size Matter? The Impact of the Life Cycle and Technology on Firm Survival. **The Journal of Industrial Economics**, 49, p. 21-43, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1467-6451.00136>. Acesso em: 13 mar. 2024.
- AUDRETSCH, D. B.; MAHMOOD, T. New Firm Survival: New Results Using a Hazard Function. **The Review of Economics and Statistics**, p. 77-97, 1995. <https://doi.org/10.2307/2109995>. Acesso em: 13 de mar. 2024.
- CALVINO, F.; CRISCUOLO, C.; MENON C. Cross-country evidence on start-up dynamics, OECD Science, **Technology and Industry Working Papers**, nº. 2015/6, OECD Publishing, Paris, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/5jrxtkb9mxtb-en>. Acesso em: 27 fev. 2025.
- CHO, S.; JUNG, F. B.; SILVA, G.; YOO, C. Y. **Managers' Inventory Holding Decisions in Response to Natural Disasters**, 2023. Disponível em: <https://kiss.kstudy.com/Detail/Ar?key=4054722>. Acesso em: 10 fev. 2025.
- CHURCHILL, N. C.; LEWIS, V. L.; The Five Stages of Small Business Growth. **Harvard Business Review**, 1983. Disponível em: http://harvardbusinessonline.hbsp.harvard.edu/hbs...?articleID=83301&ml_action=get-article&print=true. Acesso em: 17 set. 2024.
- COASE, R. H. The Nature of the Firm. **Economica**, 4, p. 386-405, 1937.
- CONCEIÇÃO, O. C.; SARAIVA, M. V.; FOCHEZATTO, A.; FRANÇA, M. T. A. Brazil's Simplified Tax Regime and the longevity of Brazilian manufacturing companies: A survival analysis based on RAIS microdata. **Economia**, 19, p. 164-86, 2018.
- DA SILVA, N. L. C.; SACCARO, A. Efeitos do Crédito do BNDES na Sobrevivência das Firms Brasileiras. nº 2531, 2019. **IPEA**. Texto para Discussão. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/240726/1/td-2531.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2024.



DI PETTA, A.; GOUVEIA, L. O.; BOZZO, A. L.; GONÇALVES, M. N. The Theory of the Growth of the Firm over 60 Years: From Where We Came and Where We Are Going. **Revista Ibero-Americana de Estratégia**, 17, p. 173-87, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.5585/ijsm.v17i3.2675>. Acesso em: 17 set. 2024.

DOBBS, M.; HAMILTON R. T. Small Business Growth: Recent Evidence and New Directions. **International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research**, 13, p. 296-322, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/13552550710780885>. Acesso em: 08 abr. 2024.

EISENHARDT, K. M.; MARTIN, J. A. Dynamic Capabilities: What Are They? **Strategic Management Journal**, 21, p. 1105-21, 2000. Disponível em: [https://doi.org/10.1002/1097-0266\(200010/11\)21:10/11<1105::AID-SMJ133>3.0.CO;2-E](https://doi.org/10.1002/1097-0266(200010/11)21:10/11<1105::AID-SMJ133>3.0.CO;2-E). Acesso em: 06 jun. 2024.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Nota Técnica Sobre Simples Gaúcho, Benefício Adicional Concedido às Empresas Gaúchas Enquadradas no Simples Nacional**, 2021. Disponível em: <https://www.rrf.rs.gov.br/upload/arquivos/202206/02112725-17a-nt-simples-gaucha-rrf.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2024.

FOTOPOULOS, G.; LOURI, H. Location and Survival of New Entry. **Small Business Economics**, 14, p. 311-21, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1023/A:1008180522759>. Acesso em: 08 abr. 2024.

GREINER, L. E. Evolution and Revolution as Organizations Grow. **Harvard Business Review**, p. 1-12, May-June 1998. Disponível em: <https://hbr.org/1998/05/evolution-and-revolution-as-organizations-grow>. Acesso em: 16 mai. 2024.

HAMILTON, R. T. How Firms Grow and the Influence of Size and Age. **International Small Business Journal: Researching Entrepreneurship**, 30, p. 611-21, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0266242610383446>. Acesso em: 18 abr. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA- IBGE. **Demografia das Empresas e Estatísticas de Empreendedorismo: 2021/IBGE**, Coordenação de Cadastros e Classificações. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. p. 133x. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102036.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2024.

KATARE, B.; MARSHALL, M. I.; VALDIVIA, C. B. Bend or Break? Small Business Survival and Strategies during the COVID-19 Shock. **International Journal of Disaster Risk Reduction**, 61, nº 102332, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/J.IJDRR.2021.102332>. Acesso em: 14 jun. 2024.



KRUGMAN, P. Increasing Returns and Economic Geography. **Journal of Political Economy**, 99, p. 483-99, 1991. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2937739>. Acesso em: 04 abr. 2024.

LEURCHARUSMEE, S.; MANEEJUK, P.; YAMAKA, W.; THAI PRASERT, N.; TUNTICHIRANON, N. Survival analysis of Thai micro and small enterprises during COVID-19 pandemic. **Journal of Business Economics and Management**, 23, p. 1211-33, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.3846/jbem.2022.17875>. Acesso em: 06 jun. 2024.

MATA, J.; PORTUGAL, P. Life Duration of New Firms. **The Journal of Industrial Economics**, 42, n° 227, 1994. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2950567>. Acesso em: 08 abr. 2024.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. OECD. **Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries**. OECD Tax Policy Studies. Paris: OECD, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264243507-en>. Acesso em: 24 abr. 2024.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. OECD. **SME and Entrepreneurship Policy in Brazil 2020**, OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship, OECD Publishing, Paris, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/cc5feb81-en>. Acesso em: 28 fev. 2025.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. OECD, **Understanding Firm Growth: Helping SMEs Scale Up**, OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship, OECD Publishing, Paris, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/fc60b04c-en>. Acesso em: 06 mar. 2025.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. OECD. **Financing Growth and Turning Data into Business: Helping SMEs Scale Up**, OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship, OECD Publishing, Paris, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/81c738f0-en>. Acesso em: 23 mar. 2025.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. OECD. **Framework for the Evaluation of SME and Entrepreneurship Policies and Programmes 2023**, OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship, OECD Publishing, Paris, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/a4c818d1-en>. Acesso em: 23 jan. 2025.

PAES, N. L.; ALMEIDA, A. F. F. de. Tributação da pequena empresa e avaliação do Simples. **Caderno de Finanças Públicas**, Número 9, 2009. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3858/1/Caderno%209.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2024.



PHILLIPS, B. D.; KIRCHHOFF, B. A. Formation, Growth and Survival; Small Firm Dynamics in the U.S. Economy. **Small Business Economics**, 1, p. 65-74, 1989. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/BF00389917>. Acesso em: 18 abr. 2024.

PORTER, M. E. **Ventaja Competitiva. Creación y Sostenibilidad de un Rendimiento Superior**. Madrid: Ediciones Pirámide, 2012.

PORTER, M. E. **Ser Competitivo**. Edição atualizada y aumentada. 6ª Edição. Boston: Harvard Business Press, 2013.

QUANSAH, E.; HARTZ, D. E. Strategic Adaptation: Leadership Lessons for Small Business Survival and Success. **American Journal of Business**, 36, p. 190-207, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/AJB-07-2020-0096>. Acesso em: 14 jun. 2024.

RASHID, S.; RATTEN, V. Entrepreneurial Ecosystems during COVID-19: The Survival of Small Businesses Using Dynamic Capabilities. **World Journal of Entrepreneurship, Management and Sustainable Development**, 17, p. 457-76, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/WJEMSD-09-2020-0110>. Acesso em: 14 jun. 2024.

RESENDE, M.; CARDOSO, V.; FAÇANHA, L. O. Determinants of survival of newly created SMEs in the Brazilian manufacturing industry: An econometric study. **Empirical Economics**, 50, p. 1255-74, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s00181-015-0981-4>. Acesso em: 17 abr. 2024.

ROSA SOUZA, A.; MARQUES, D. V.; WEGNER D, *et al.* Navigating Strategic Networks (SNs): Unravelling the Dynamics of Governance and Management for Network Growth. **Cureus J Bus Econ**, 2, nº es44404-025-03001-1, March 07, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.7759/s44404-025-03001-1>. Acesso em: 07 mar. 2025.

SCHOAR, A. The divide between subsistence and transformational entrepreneurship. *In* **Innovation Policy and the Economy**, Volume 10, p. 57-81, 2010. University of Chicago Press. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/full/10.1086/605853>. Acesso em: 27 fev. 2025.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO A MICRO E PEQUENAS EMPRESAS—SEBRAE. **A Taxa de Sobrevivência das Empresas no Brasil**. SEBRAE, 2023. Disponível em: <https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/a-taxa-de-sobrevivencia-das-empresas-no-brasil,d5147a3a415f5810VgnVCM1000001b00320aRCRD>. Acesso em: 02 mar. 2024.



SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO A MICRO E PEQUENAS EMPRESAS—SEBRAE; Fundação Getúlio Vargas-FGV. **O Impacto da Pandemia de Coronavírus nos Pequenos Negócios**. SEBRAE/FGV 2022. 14ª edição, 2022 Disponível em: https://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Impacto-coronav%C3%ADrus-14%C2%AAedicao_DIRETORIA-v6.pdf. Acesso em: 08 abr. 2024.

TEECE, D. J.; PISANO, G.; SHUEN, A. Dynamic Capabilities and Strategic Management. **Strategic Management Journal**, 18, p. 509-33, 1997. Disponível em: [https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1097-0266\(199708\)18:7<509::AID-SMJ882>3.0.CO;2-Z](https://doi.org/10.1002/(SICI)1097-0266(199708)18:7<509::AID-SMJ882>3.0.CO;2-Z). Acesso em: 06 jun. 2024.

TONETTO, J. L.; PIQUE, J. M.; FOCHEZATTO, A.; RAPETTI, C. Economic Impact of Droughts in Southern Brazil, a Duration Analysis. **Climate**, 12, nº186, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/cli1210186> Acesso em: 14 nov. 2024.

TONETTO, J. L.; PIQUE, J. M.; FOCHEZATTO, A.; RAPETTI, C. Survival Analysis of Small Business during COVID-19 Pandemic, a Brazilian Case Study. **Economies**, 12, nº184, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/economies12070184> Acesso em: 10 ago. 2024.

TONETTO, J. L.; PIQUE, J. M.; FOCHEZATTO, A.; RAPETTI, C. Tax Evasion and Company Survival: A Brazilian Case Study. **Economies**, 12, nº 286, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/economies12110286> Acesso em: 14 nov. 2024.

WENNBORG, K.; LINDQVIST, G. The Effect of Clusters on the Survival and Performance of New Firms. **Small Business Economics**, 34, p. 221-41, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11187-008-9123-0>. Acesso em: 08 abr. 2024.

ZHOU, C.; ETZKOWITZ, H. Triple Helix Twins: A Framework for Achieving Innovation and UN Sustainable Development Goals. **Sustainability**, 13, nº 6535, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/su13126535> Acesso em: 03 fev. 2025.

ZHOU, S.; CHIMUCHEKA, T.; AYANDIBU, A. O.; MASUKU, M. Government Interventions to Ameliorate COVID-19 Recession: The Case of Small, Micro, and Medium Firm's Survival in South Africa. **Journal of International Commerce, Economics and Policy**, 14, nº 2350005, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1142/S1793993323500059>. Acesso em: 14 jun. 2024.

3

Sérgio Wulff Gobetti
Fábio Michel de Oliveira
Raphael Borges Pires

CRESCIMENTO ECONÔMICO E RENDA NO RIO GRANDE DO SUL: UMA ANÁLISE DAS ÚLTIMAS DUAS DÉCADAS

DOI: 10.31560/pimentacultural/978-85-7221-496-4.3



INTRODUÇÃO

A economia gaúcha parece estar perdendo dinamismo em relação ao resto do país nas duas últimas décadas, segundo revelam os dados do Produto Interno Bruto (PIB). Entre 2002 e 2024, por exemplo, a taxa média de crescimento do Rio Grande do Sul foi de 1,6% ao ano, ante uma média de 2,3% do Brasil.

Diversas razões explicam esse declínio relativo – alguns endógenos ao sistema econômico, como a produtividade e a demografia, outros exógenos, como os eventos climáticos. Ambas as dimensões do problema merecem ser tratadas e enfrentadas pela política pública, mas para que isso ocorra de modo adequado é preciso aprimorar o diagnóstico do que está ocorrendo com a economia gaúcha.

Além de analisar a evolução do PIB gaúcho em relação ao resto do país, este capítulo pretende analisar outras variáveis que compõem o PIB, seja pela ótica da produção, seja pela ótica da renda.

A fim de dar maior rigor à análise, mesclaremos diferentes fontes de informação, recorrendo tanto a dados das Contas Nacionais e Regionais, que permitem analisar os componentes do PIB, quanto a dados complementares provenientes de outras bases de dados, como a RAIS, a PNAD e os dados das declarações de IRPF compilados pela RFB. Enquanto os dados da RAIS e da PNAD nos possibilitará analisar em detalhes o que ocorre com a massa salarial (e os empregos), os dados do IRPF possibilitarão lançarmos um olhar especial sobre as rendas do capital, em especial sobre os rendimentos de lucros e dividendos, que estão crescendo a ritmo muito acelerado nos últimos anos, contrastando com o desempenho da nossa economia – gaúcha e brasileira, como veremos.

Além disso, essa base da RFB permitirá que tenhamos uma melhor dimensão do grau de concentração de renda e de sua evolução no período recente, verificando se o crescimento dos lucros acima dos salários é mero reflexo do processo de “pejotização” ou se, alternativamente, também tem raízes econômicas mais estruturais e duradouras.



Adicionalmente, os dados do IRPF proporcionarão uma análise comparativa da demografia e da renda do Rio Grande do Sul em comparação às demais unidades federadas brasileiras, completando assim o quadro analítico que emoldura a situação atual do nosso estado e que deve servir de base para um processo de reflexão crítica (e auto-crítica) sobre os rumos e desafios futuros do nosso desenvolvimento.

Em resumo, nossa missão é: analisar a realidade, aprender com os erros do passado e, se necessário, inovar nas políticas públicas para ajudar essa difícil jornada de desenvolvimento econômico.

A EVOLUÇÃO DO PIB PELA ÓTICA DA PRODUÇÃO

Como destacado na introdução, a economia gaúcha tem crescido a um ritmo significativamente inferior ao do país nas duas últimas décadas. A fim de analisar melhor essa trajetória comparativamente às demais unidades federadas, recorreremos aos dados das contas regionais divulgadas pelo IBGE, que apresenta a evolução do PIB em valores nominais e reais entre 2002 e 2022.

A tabela 3.1 sintetiza as taxas médias de crescimento real do PIB regional para três distintos subperíodos nas duas décadas: 2002-2012; 2012-2018; 2018-2022. E os dados mostram que, exceto no subperíodo de 2012 a 2018, a economia gaúcha sempre esteve crescendo abaixo da nacional e abaixo da economia dos demais estados do Sul e Sudeste do país. Contudo, o ano final da série analisada, que é 2022, foi particularmente ruim para o Rio Grande do Sul devido a fatores climáticos. Sendo assim, recalculamos as taxas médias considerando o PIB final pela média de 2021 e 2022.

Nesses termos, a taxa média de crescimento do Rio Grande do Sul permanece abaixo da média nacional, embora por uma diferença menor (-0,8% ao invés de -1,4% entre 2018 e 2021-2022).⁵

5

Considerando a evolução do PIB entre 2018 e 2024, por sua vez, a taxa média do RS fica em 1,0% enquanto a do país é de 2,1%. Ou seja, uma diferença a menor de 1,1% ao ano.



Além de crescer menos do que o Brasil, o RS tem a segunda menor taxa média entre as unidades federadas, superando por apenas 0,1% ao ano o crescimento obtido pelo Rio de Janeiro, um estado dependente do petróleo e com sintomas da chamada “doença holandesa”.

Tabela 3.1 – Taxa Média de Crescimento do PIB por Unidade Federada

Períodos	2002- 2012	2012- 2018	2018- 2022	2002- 2022	2018- 2022*	2002- 2022*
Brasil	3,8%	-0,1%	1,4%	2,2%	1,2%	2,1%
Norte	5,3%	0,9%	1,5%	3,2%	1,4%	3,3%
Rondônia	5,9%	0,9%	1,0%	3,4%	0,7%	3,4%
Acre	5,6%	0,6%	2,1%	3,4%	1,6%	3,3%
Amazonas	5,5%	0,3%	2,3%	3,3%	2,2%	3,3%
Roraima	5,2%	2,5%	5,8%	4,5%	5,1%	4,3%
Pará	4,6%	1,3%	0,2%	2,7%	0,3%	2,8%
Amapá	5,9%	-0,3%	2,0%	3,2%	1,7%	3,2%
Tocantins	7,0%	1,5%	4,3%	4,8%	4,0%	4,7%
Nordeste	4,1%	0,2%	1,2%	2,3%	0,8%	2,3%
Maranhão	5,3%	1,2%	2,1%	3,4%	1,9%	3,4%
Piauí	5,6%	1,6%	2,0%	3,7%	1,4%	3,6%
Ceará	4,0%	0,7%	1,0%	2,4%	0,7%	2,4%
Rio Grande do Norte	3,0%	0,3%	1,3%	1,9%	1,0%	1,8%
Paraíba	4,7%	0,6%	1,9%	2,9%	1,4%	2,8%
Pernambuco	3,9%	0,2%	0,4%	2,1%	0,2%	2,1%
Alagoas	3,6%	0,9%	1,7%	2,4%	1,5%	2,4%
Sergipe	4,3%	-1,7%	2,0%	2,0%	2,1%	2,0%
Bahia	3,9%	-0,7%	0,9%	1,9%	0,4%	1,9%
Sudeste	3,7%	-0,7%	1,4%	1,9%	1,2%	1,9%
Minas Gerais	3,7%	-0,6%	1,4%	1,9%	1,2%	1,9%
Espírito Santo	4,8%	-0,1%	-1,1%	2,1%	-1,0%	2,2%
Rio de Janeiro	2,7%	-0,9%	1,6%	1,4%	1,2%	1,4%
São Paulo	4,0%	-0,7%	1,5%	2,1%	1,3%	2,0%



Períodos	2002- 2012	2012- 2018	2018- 2022	2002- 2022	2018- 2022*	2002- 2022*
Sul	3,0%	0,6%	0,9%	1,9%	1,1%	1,9%
Paraná	3,5%	0,2%	1,0%	2,0%	0,9%	2,0%
Santa Catarina	3,3%	1,2%	2,3%	2,4%	2,4%	2,5%
Rio Grande do Sul	2,4%	0,7%	-0,1%	1,4%	0,3%	1,5%
Centro-Oeste	4,9%	1,3%	2,1%	3,2%	1,6%	3,2%
Mato Grosso do Sul	4,5%	2,2%	1,3%	3,2%	0,8%	3,2%
Mato Grosso	6,6%	2,5%	3,6%	4,8%	2,7%	4,7%
Goiás	4,9%	0,1%	2,1%	2,9%	1,7%	2,8%
Distrito Federal	4,2%	1,1%	1,5%	2,7%	1,2%	2,7%
RS - BRASIL	-1,4%	0,8%	-1,4%	-0,7%	-0,8%	-0,6%
RS - SUL	-1,0%	0,1%	-1,7%	-0,8%	-1,3%	-0,7%
RS - SUDESTE	-1,3%	1,4%	-1,5%	-0,5%	-0,8%	-0,4%
RS - CENTRO-OESTE	-2,5%	-0,5%	-2,2%	-1,8%	-1,3%	-1,6%

(*) Taxa média considerando PIB médio de 2021 e 2022

Fonte: Elaborada pelos autores, IBGE. Nota: Taxa média considerando o PIB médio de 2021 e 2022.

Destaque-se que a dinâmica de menor crescimento não é recente, como se vê pelo subperíodo de 2002-2012, mas curiosamente a economia gaúcha cresceu acima do Brasil e da maioria dos estados do Sul e Sudeste entre 2012 e 2018. Na verdade, a economia gaúcha parece ter sofrido menos os efeitos da desaceleração e posterior recessão que caracterizou esse subperíodo intermediário. Desde 2018, porém, o Rio Grande do Sul volta a apresentar menores taxas que a média do país e das regiões Sul e Sudeste. Mas quais setores econômicos seriam responsáveis por essa perda de dinamismo? Trata-se de um fenômeno geral ou seria explicado por determinados setores?



A fim de analisar essa questão, comparamos as taxas médias de crescimento dos diferentes setores econômicos identificados nas Contas Regionais do IBGE para o período entre 2002 e 2022. Os dados da tabela 3.2 mostram que o menor crescimento do RS em relação ao país e ao Sul/Sudeste se estende a um rol amplo de atividades econômicas, da agropecuária aos serviços, passando pelo setor industrial.

O nível de produção da indústria de transformação simplesmente decaiu 5,4% entre 2002 e 2022, revelando um processo de desindustrialização mais grave do que o observado no país ou no Sudeste, por exemplo. Apenas Rio de Janeiro, Pará, Rio Grande do Norte e Ceará apresentam uma regressão industrial mais acentuada do que a gaúcha. Os únicos setores que excepcionalmente apresentam crescimento maior no Rio Grande do Sul do que no país são a construção civil e o comércio. Comparativamente ao Sudeste, os setores financeiro e de transporte/armazenamento também cresceram mais. Já em relação aos vizinhos da região Sul, em setores a expansão gaúcha é mais modesta em todos os setores.

Tal diagnóstico não se altera qualitativamente para o período mais recente, entre 2014 e 2022, como se vê pela tabela 3.2.b, embora o processo de desindustrialização tenha se acentuado no Sudeste na última década, como mostram as taxas médias negativas de crescimento de São Paulo e Rio de Janeiro.

Ou seja, o que se vê é uma combinação de fatores estruturais nacionais e estaduais que estão produzindo uma involução na nossa indústria, e esse processo não tem sido compensado (nem há condições para isso) nem pelo setor de serviços, nem pela agropecuária, sujeita a volatilidade de preços e condições climáticas adversas.



Tabela 3.2 – Taxa média de crescimento real do PIB por setor econômico entre 2002 e 2022, período longo

Regiões e Unidades da Federação	Taxa média de crescimento real 2002-2022												
	PIB	Agro	IndExtr	IndTransf	Eletr&Gás	Construção	Comércio	Transporte	Inf&Comun	Financeiras	Imobiliárias	AdmPub	Outros serviços
Brasil	2,2%	2,8%	2,3%	0,5%	3,1%	1,5%	2,1%	1,6%	4,1%	3,3%	2,9%	1,3%	2,5%
Norte	3,2%	3,1%	2,4%	2,4%	5,9%	2,3%	3,9%	3,8%	3,7%	6,4%	3,8%	2,0%	4,1%
Rondônia	3,4%	3,2%	4,0%	4,7%	7,5%	-1,0%	4,3%	2,8%	0,9%	8,1%	3,6%	1,5%	3,6%
Acre	3,4%	2,6%	2,9%	3,3%	5,9%	1,0%	4,5%	0,6%	4,4%	6,8%	4,0%	2,0%	4,2%
Amazonas	3,3%	1,1%	0,1%	2,9%	4,8%	2,1%	3,8%	4,3%	4,3%	5,0%	3,7%	2,4%	3,5%
Roraima	4,5%	7,3%	7,9%	1,5%	10,6%	3,9%	6,2%	2,5%	5,2%	6,8%	4,7%	3,2%	5,4%
Pará	2,7%	2,0%	3,5%	-0,7%	4,8%	3,8%	3,5%	3,9%	2,9%	5,7%	4,1%	1,6%	4,0%
Amapá	3,2%	1,7%	5,7%	1,5%	11,2%	1,4%	2,1%	-0,1%	4,9%	7,6%	5,3%	2,5%	4,4%
Tocantins	4,8%	8,8%	13,8%	6,4%	7,0%	1,9%	5,8%	3,5%	4,2%	8,7%	2,2%	1,9%	5,4%
Nordeste	2,3%	3,1%	-0,4%	1,3%	4,5%	1,4%	2,1%	2,2%	2,8%	4,3%	3,3%	1,1%	3,1%
Maranhão	3,4%	3,0%	10,4%	4,0%	6,2%	1,0%	4,2%	3,4%	3,6%	6,7%	3,1%	1,4%	4,2%
Piauí	3,7%	7,9%	7,1%	4,6%	12,5%	2,0%	2,7%	1,9%	4,7%	7,2%	2,5%	0,8%	4,2%
Ceará	2,4%	3,0%	-4,8%	-0,4%	6,0%	1,8%	2,5%	2,2%	5,0%	4,3%	3,5%	1,4%	3,2%
Rio Grande do Norte	1,9%	2,0%	-3,9%	-0,7%	6,0%	1,9%	2,9%	1,8%	2,4%	3,9%	3,6%	1,3%	2,9%
Paraíba	2,9%	1,7%	5,6%	4,4%	4,7%	2,3%	2,6%	1,6%	3,5%	5,9%	3,3%	1,1%	4,2%
Pernambuco	2,1%	2,9%	1,0%	1,9%	3,3%	-0,1%	1,5%	2,9%	2,3%	3,0%	3,0%	0,9%	2,7%
Alagoas	2,4%	3,4%	-2,9%	0,3%	3,3%	2,7%	3,2%	1,6%	1,5%	4,5%	3,1%	0,9%	3,6%
Sergipe	2,0%	2,9%	-9,6%	-0,1%	2,1%	1,1%	1,1%	0,9%	1,3%	5,5%	3,7%	1,5%	3,1%
Bahia	1,9%	2,7%	0,8%	0,9%	3,7%	1,7%	0,8%	2,0%	1,2%	3,8%	3,4%	0,7%	2,7%
Sudeste	1,9%	2,0%	2,6%	0,0%	2,4%	1,3%	1,9%	1,1%	4,4%	2,8%	2,7%	1,1%	2,1%
Minas Gerais	1,9%	2,8%	-1,4%	0,1%	2,2%	2,4%	2,9%	1,5%	4,2%	4,1%	2,8%	1,0%	2,3%
Espírito Santo	2,1%	2,3%	0,9%	-0,3%	1,6%	2,2%	1,9%	2,2%	3,5%	4,8%	3,3%	1,4%	2,9%
Rio de Janeiro	1,4%	-0,8%	2,8%	-0,8%	3,0%	-0,1%	0,6%	0,9%	1,4%	3,0%	2,4%	1,1%	1,2%
São Paulo	2,1%	1,4%	10,4%	0,1%	2,0%	1,4%	1,9%	1,0%	5,3%	2,6%	2,7%	1,2%	2,4%
Sul	1,9%	1,3%	2,4%	0,3%	2,0%	2,2%	2,3%	1,8%	3,7%	3,2%	2,9%	1,2%	2,3%
Paraná	2,0%	1,6%	4,8%	1,1%	1,5%	1,9%	1,8%	1,9%	3,2%	3,4%	2,9%	0,9%	2,6%
Santa Catarina	2,4%	2,0%	2,2%	0,0%	4,4%	3,3%	3,6%	2,4%	4,5%	3,4%	3,4%	1,9%	3,2%
Rio Grande do Sul	1,4%	0,5%	-1,2%	-0,3%	2,1%	1,6%	2,1%	1,3%	3,5%	3,0%	2,5%	0,9%	1,5%
Centro-Oeste	3,2%	5,1%	2,5%	3,6%	3,5%	2,0%	2,0%	2,2%	3,3%	5,5%	3,5%	1,8%	3,9%
Mato Grosso do Sul	3,2%	2,6%	-0,4%	5,1%	5,0%	1,6%	2,8%	3,0%	3,0%	6,3%	3,3%	1,4%	3,6%
Mato Grosso	4,8%	7,5%	4,1%	3,6%	7,4%	2,4%	3,3%	3,9%	4,0%	7,5%	3,7%	2,0%	4,9%
Goiás	2,9%	4,2%	2,3%	3,1%	1,8%	2,6%	1,3%	1,9%	2,3%	6,6%	3,4%	1,7%	3,8%
Distrito Federal	2,7%	1,2%	2,1%	2,5%	2,8%	1,8%	0,4%	0,7%	3,6%	4,9%	3,5%	1,8%	3,6%
RS - BRASIL	-0,7%	-2,3%	-3,5%	-0,8%	-1,0%	0,0%	0,0%	-0,3%	-0,6%	-0,3%	-0,5%	-0,4%	-1,0%
RS - SUL	-0,8%	-1,3%	-4,7%	-0,8%	-0,9%	-1,0%	-0,6%	-0,8%	-0,3%	-0,3%	-0,7%	-0,5%	-1,4%
RS - SUDESTE	-0,5%	-1,5%	-3,8%	-0,3%	-0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	-0,8%	0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,7%

Fonte: Elaborada pelos autores, IBGE.



Tabela 3.2b – Taxa média de crescimento real do PIB por setor econômico entre 2014 e 2022, período curto

Regiões e Unidades da Federação	Taxa média de crescimento real 2014-2022*												
	PIB	Agro	IndExtr	IndTransf	Eletr&Gás	Construção	Comércio	Transporte	Inf&Comun	Financeiras	Imobiliárias	AdmPub	Outros serviços
Brasil	0,0%	2,2%	0,5%	-1,6%	2,5%	-2,3%	-0,6%	-1,4%	3,0%	-0,2%	1,5%	-0,1%	0,8%
Norte	0,6%	2,9%	-2,4%	-0,2%	6,3%	-4,3%	0,6%	1,6%	1,6%	1,6%	2,4%	0,0%	2,3%
Rondônia	0,5%	2,3%	-5,7%	-0,6%	9,7%	-11,9%	-0,4%	2,7%	-0,5%	3,1%	2,5%	-0,6%	2,2%
Acre	0,3%	-2,9%	12,6%	0,5%	6,7%	-6,6%	1,2%	-2,1%	2,0%	0,3%	2,9%	-0,1%	1,8%
Amazonas	0,7%	-1,6%	-4,1%	0,4%	3,0%	-2,7%	1,0%	1,6%	2,7%	0,7%	1,7%	0,7%	2,3%
Roraima	3,3%	10,2%	-0,5%	1,0%	18,1%	1,7%	4,3%	-1,2%	3,4%	-0,4%	3,6%	2,3%	4,1%
Pará	0,3%	2,1%	-2,4%	-2,7%	7,1%	-3,7%	0,9%	2,1%	0,3%	2,0%	2,7%	-0,4%	2,2%
Amapá	-0,1%	-0,5%	-6,9%	-0,9%	9,3%	-4,1%	-1,5%	-9,2%	2,8%	0,1%	2,8%	0,4%	-0,3%
Tocantins	1,9%	11,1%	4,7%	-1,6%	2,0%	-2,5%	-0,8%	1,7%	3,1%	2,2%	2,2%	-1,1%	3,6%
Nordeste	-0,2%	3,5%	-2,4%	-1,8%	3,7%	-3,7%	-2,2%	-1,4%	1,1%	0,1%	1,4%	-0,2%	0,9%
Maranhão	0,6%	1,2%	6,1%	-0,6%	1,8%	-3,5%	0,2%	3,5%	-0,8%	1,8%	1,7%	0,0%	2,1%
Piauí	0,9%	6,8%	1,8%	-3,1%	10,5%	-4,4%	-0,9%	-2,4%	3,2%	2,8%	0,3%	-0,3%	2,0%
Ceará	-0,3%	4,2%	-7,8%	-3,2%	1,9%	-2,5%	-2,5%	-1,9%	2,4%	0,2%	1,6%	0,1%	1,1%
Rio Grande do Norte	-0,1%	3,3%	-5,8%	-2,6%	7,1%	-3,2%	-1,8%	-3,3%	1,1%	-0,2%	1,9%	0,0%	1,1%
Paraíba	0,0%	3,2%	-2,7%	-2,3%	1,3%	-3,6%	-1,7%	-2,0%	4,1%	0,6%	1,4%	-0,4%	3,2%
Pernambuco	-0,3%	6,0%	-4,4%	1,1%	1,7%	-6,3%	-2,5%	-2,3%	1,3%	-1,3%	1,1%	-0,4%	-0,2%
Alagoas	0,7%	5,8%	-7,1%	-2,3%	1,8%	-2,8%	-0,9%	-1,2%	-0,5%	0,3%	1,9%	-0,6%	2,7%
Sergipe	-0,6%	-0,6%	-22,5%	-2,6%	5,5%	-3,9%	-3,6%	-4,9%	0,8%	1,7%	2,5%	0,0%	0,2%
Bahia	-0,8%	2,1%	1,4%	-2,9%	4,5%	-3,1%	-3,5%	-1,7%	-0,9%	-0,4%	1,2%	-0,4%	0,4%
Sudeste	-0,2%	1,4%	1,1%	-2,1%	1,8%	-2,1%	-0,4%	-1,7%	3,2%	-0,8%	1,4%	-0,3%	0,3%
Minas Gerais	0,1%	1,8%	-10,1%	-1,2%	3,0%	-0,9%	1,3%	-1,2%	5,8%	0,8%	1,4%	-0,8%	1,2%
Espírito Santo	-1,0%	2,1%	-12,4%	-0,3%	1,5%	-0,9%	0,0%	-1,6%	1,4%	0,4%	1,6%	-0,2%	0,3%
Rio de Janeiro	-0,5%	-1,9%	5,9%	-2,4%	1,3%	-5,6%	-2,7%	-2,4%	-0,5%	-1,0%	0,8%	0,0%	-1,6%
São Paulo	-0,1%	1,2%	4,0%	-2,4%	1,4%	-1,4%	-0,3%	-1,5%	3,7%	-0,9%	1,6%	-0,3%	0,8%
Sul	0,2%	-0,1%	-3,4%	-0,9%	0,7%	-0,9%	0,3%	-1,1%	3,8%	-0,2%	1,6%	-0,3%	1,6%
Paraná	0,0%	-0,2%	-2,3%	-0,8%	0,1%	-0,4%	-0,9%	-0,8%	3,5%	0,3%	1,6%	-0,3%	1,8%
Santa Catarina	1,3%	0,4%	-4,3%	-0,3%	2,9%	0,0%	2,5%	0,0%	5,6%	-1,2%	1,9%	0,4%	3,4%
Rio Grande do Sul	-0,3%	-0,2%	-4,0%	-1,6%	0,8%	-2,0%	-0,2%	-2,3%	2,9%	-0,2%	1,4%	-0,8%	0,5%
Centro-Oeste	0,9%	4,0%	-1,5%	0,5%	2,2%	-2,2%	-1,8%	-1,2%	1,9%	2,8%	1,7%	0,5%	2,1%
Mato Grosso do Sul	1,0%	2,2%	-16,6%	2,6%	1,6%	-3,2%	0,3%	0,2%	0,4%	1,9%	2,1%	-0,4%	1,8%
Mato Grosso	2,2%	5,2%	2,9%	0,4%	6,3%	-3,0%	0,3%	1,1%	2,3%	2,3%	1,7%	0,7%	3,5%
Goiás	0,2%	3,6%	0,1%	-0,5%	1,0%	-2,2%	-3,5%	-2,2%	0,7%	2,3%	1,7%	0,7%	2,4%
Distrito Federal	0,7%	-2,7%	10,4%	0,0%	1,4%	-0,7%	-4,0%	-3,2%	2,5%	2,9%	1,4%	0,5%	1,5%
RS - BRASIL	-0,3%	-2,4%	-4,5%	-0,1%	-1,7%	0,3%	0,4%	-0,9%	-0,1%	0,0%	-0,1%	-0,6%	-0,3%
RS - SUL	-1,0%	-0,3%	-0,7%	-1,1%	-0,7%	-1,8%	-1,0%	-1,9%	-1,6%	0,3%	-0,3%	-0,8%	-2,1%
RS - SUDESTE	-0,1%	-1,5%	-5,1%	0,5%	-1,0%	0,1%	0,2%	-0,6%	-0,2%	0,6%	0,0%	-0,5%	0,1%

Fonte: Elaborada pelos autores, IBGE.



Esse diagnóstico preliminar já oferece um sinal de alerta muito importante, mas nas próximas seções vamos aprofundá-lo com outras dimensões das variáveis econômicas, começando pela renda – tanto do ponto de vista individual quanto funcional.

A EVOLUÇÃO DO PIB PELA ÓTICA DA RENDA

A decomposição do PIB pela ótica da renda permite compararmos as diferentes trajetórias dos salários e dos lucros (ou excedente operacional bruto, na linguagem das contas nacionais). Tal decomposição é detalhada pelo IBGE nas Contas Econômicas Integradas, mas é apresentada de modo simplificado nas Contas Regionais, sendo possível verificar as proporções do PIB de cada unidade federada que são apropriadas sob a forma de salários ou sob a forma de lucros (no caso das Contas Regionais, o excedente operacional bruto somado aos rendimentos mistos).

A figura 3.1 mostra que tanto os salários quanto o EOB do Rio Grande do Sul estavam em 2011 num patamar proporcional muito próximo do nacional – 33,5% e 42,0% do PIB, respectivamente. No período de 10 anos entre 2011 e 2021, porém, a participação dos salários encolheu, enquanto a do EOB ampliou, tanto no país, quanto no RS, mas de forma mais acentuada na economia gaúcha.

Os salários caíram de 33,5% para 29,2% do PIB no RS (e 31,0% do PIB no Brasil), enquanto os lucros e rendimentos mistos cresceram de 42,0% para 48,4% do PIB no estado (e 45,3% do PIB no Brasil). Ou seja, as rendas do capital cresceram mais do que as

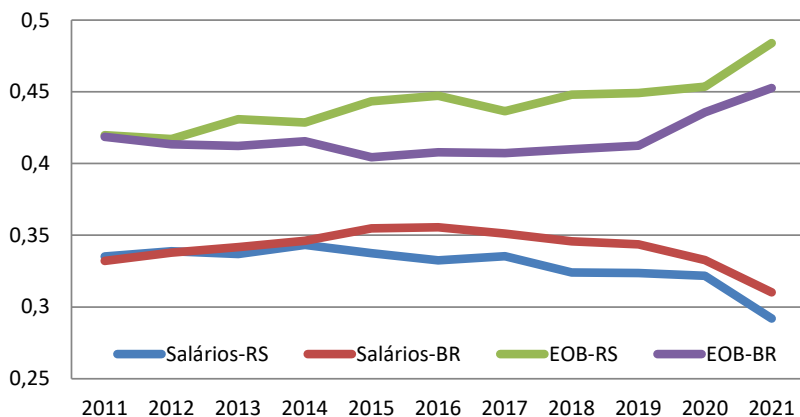


rendas do trabalho tanto no país quanto no Rio Grande do Sul, mas no estado esse processo foi mais acentuado, revelando que a estagnação econômica tem afetado principalmente a esfera do trabalho.

Sendo mais específico, entre 2011 e 2021 o PIB gaúcho cresceu a uma taxa média de 0,5% ao ano, mas enquanto os lucros (somados ao rendimento misto) cresceram a um ritmo de 1,9% ao ano, os salários encolheram a taxa de 0,9% ao ano. Esse fato da realidade, por si só, indica que a concentração de renda deve provavelmente ter aumentado no período, mas vamos analisar essa hipótese com mais detalhes na última seção deste estudo.

Antes disso, queremos aprofundar a análise sobre o que está ocorrendo com a massa de salários no Rio Grande do Sul comparativamente ao Brasil.

Figura 3.1 – Evolução de Salários e Lucros (% PIB)



Fonte: Elaborada pelos autores, IBGE.



EVOLUÇÃO DO EMPREGO, DO SALÁRIO MÉDIO E DA MASSA SALARIAL

A fim de averiguar melhor o processo de encolhimento da renda de salários detectado pela análise das Contas Regionais, vamos recorrer a duas distintas fontes de dados: a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Enquanto a RAIS nos permite analisar tanto a evolução dos vínculos empregatícios formais, quanto da massa de salários, a PNAD oferece uma visão mais ampla das rendas.

O objetivo é analisar as distintas dinâmicas regionais do mercado de trabalho formal nas últimas duas décadas e investigar melhor os efeitos estruturais de baixo crescimento econômico para o Rio Grande do Sul. Começando pela análise dos vínculos de trabalho da RAIS entre 2006 e 2022, podemos constatar que a trajetória de crescimento do Rio Grande do Sul se descola progressivamente dos outros dois estados da região Sul. Enquanto o emprego em Santa Catarina e Paraná cresce a taxas médias anuais de 3,25% e 2,72%, respectivamente, ante uma média de 2,57% do país, o Rio Grande do Sul apresenta expansão de apenas 1,92%.

Essa performance chega a ser inferior até mesmo ao Sudeste, região que concentra o maior parque industrial do país e que tem sofrido com o aludido processo precoce de “desindustrialização”.

Tabela 3.3 – Taxas médias de crescimento dos vínculos de emprego

Períodos	RS	SC	PR	Sudeste	Brasil
2006x2012	4,33%	4,68%	5,10%	4,85%	5,13%
2012x2018	-0,52%	1,17%	0,20%	-0,84%	-0,29%
2018x2022	2,06%	4,27%	3,04%	2,98%	3,15%
2006x2022	1,92%	3,25%	2,72%	2,22%	2,57%

Fonte: Elaborada pelos autores, RAIS.



Quando decomparamos a apuração das taxas de crescimento dos vínculos formais para três distintos subperíodos, verificamos que o pior desempenho relativo do Rio Grande do Sul se repete neles todos, mas se acentua na década passada, especialmente entre 2012 e 2018. Nesse período, marcado por uma recessão, os empregos decresceram a uma taxa média de 0,52% ao ano no Rio Grande do Sul, enquanto em Santa Catarina se expandiram a taxa de 1,17% a.a. e no Paraná a 0,20% a.a.

Em resumo, a comparação interestadual e inter-regional evidência não apenas trajetórias distintas, mas também níveis diferenciados de resiliência e capacidade de recuperação diante das crises econômicas que marcaram os últimos anos. E essas dinâmicas regionais (e intrarregionais) diferenciadas podem nos ajudar a compreender as transformações no mercado de trabalho e sinalizar a necessidade de políticas voltadas à promoção da formalização e à recuperação do emprego em estados com desempenho abaixo da média nacional.

Mas antes de aprofundar essa reflexão crítica sobre as raízes da nossa estagnação, vamos expandir a análise do nível quantitativo dos empregos para o nível qualitativo, ou seja, para o salário médio, partindo também dos dados da RAIS. Nesse caso, os dados da tabela 3.4 mostram um quadro relativamente semelhante ao dos vínculos empregatícios, mas com menor diferencial.

Tabela 3.4 – Taxas médias de crescimento real do salário médio

Períodos	RS	SC	PR	Sudeste	Brasil
2006x2012	-0,22%	0,71%	1,18%	0,32%	0,54%
2012x2018	1,19%	1,11%	1,08%	0,23%	0,47%
2018x2022	0,68%	1,36%	-0,16%	0,29%	-0,20%
2006x2022	0,53%	1,02%	0,81%	0,28%	0,33%

Fonte: Elaborada pelos autores, RAIS.



No período todo de 2006 a 2022, por exemplo, a taxa real média de crescimento do salário médio do Rio Grande do Sul é menor do que em Santa Catarina e do que no Brasil, mas por uma magnitude inferior ao verificado com a quantidade de empregos. Em relação ao Sudeste e ao Brasil, por outro lado, o Rio Grande do Sul até apresenta melhor performance, especialmente entre 2012 e 2018, quando o salário médio cresce a taxa de 1,19% a.a., acima da média nacional e até mesmo dos vizinhos da região Sul.

Ou seja, embora o nível de emprego esteja crescendo abaixo da média nacional nas últimas duas décadas, o mesmo não ocorre com o salário médio. A fim de investigar melhor essa questão, apuramos as taxas médias de expansão do número de empregos e do salário médio por nível de escolaridade.

A tabela 3.5 indica que os vínculos de emprego com maior escolaridade (média ou superior) estão crescendo acima dos de menor escolaridade, tanto no Rio Grande do Sul quanto no Brasil, o que é um dado positivo, mas esse deslocamento é surpreendentemente menos acentuado no nosso estado. Ou seja, os empregos com menor escolaridade (ensino fundamental incompleto ou completo) estão decrescendo mais rapidamente no país do que no Rio Grande do Sul, enquanto os empregos com maior escolaridade crescem a ritmo inferior no nosso estado em relação ao resto do país.

Tabela 3.5 – Taxa média de crescimento dos vínculos de emprego por nível de escolaridade

Nível educacional	Fundamental incompleto(-)	Fundamental completo	Médio completo	Superior completo(+)	Total
RS	-3,24%	-0,99%	4,13%	4,57%	1,92%
Brasil	-3,60%	-1,52%	4,97%	5,16%	2,57%
Diferença RS-BR	0,36%	0,53%	-0,84%	-0,59%	-0,65%

Fonte: Elaborada pelos autores, RAIS.



No caso do salário médio, ao contrário, eles estão crescendo tanto no Rio Grande do Sul quanto no país entre empregados de menor escolaridade, mas estão estranhamente caindo entre empregados de maior escolaridade. No Rio Grande do Sul, a expansão dos salários de menor escolaridade é menor do que no país, enquanto a retração dos salários de maior escolaridade é mais suave em terras gaúchas do que no Brasil.

Tabela 3.6 – Taxa média de crescimento do salário médio por nível de escolaridade

Nível educacional	Fundamental incompleto(-)	Fundamental completo	Médio completo	Superior completo(+)	Total
RS	0,36%	-0,16%	-0,78%	-0,28%	0,53%
Brasil	0,60%	-0,15%	-1,09%	-0,62%	0,33%
Diferença RS-BR	-0,24%	-0,01%	0,31%	0,34%	0,20%

Fonte: Elaborada pelos autores, RAIS.

Ou seja, os vínculos de menor escolaridade estão crescendo a taxas inferiores às de maior escolaridade, mas sua remuneração média cresce mais que as de maior escolaridade. Tanto no Rio Grande do Sul quanto no Brasil.

Esse fenômeno merece ser melhor investigado, mas foge ao objetivo deste estudo, ainda mais por não ser aparentemente um “problema” específico do nosso estado. Uma hipótese plausível que podemos considerar é que parte expressiva dos vínculos de emprego de menor escolaridade tenham sua remuneração atrelada ao salário-mínimo, cuja regra de reajuste tem proporcionado ganhos acima dos verificados pelos salários médios da economia.

Por fim, chegamos à análise da massa salarial, que reflete as duas diferentes dimensões do mercado de trabalho que vínhamos analisando; ou seja, a quantidade de vínculos de emprego e o salário médio. A base de dados para a análise continua sendo a RAIS. E, como podemos ver na tabela 3.7, o crescimento médio da massa salarial no Rio Grande do Sul apresentou uma trajetória de desaceleração progressiva entre 2006 e 2022, acompanhando a tendência observada no mercado de trabalho nacional, mas com desempenho inferior ao dos dois outros estados da



região Sul. A taxa média anual de crescimento no período foi de 2,46%, resultado inferior ao de Santa Catarina e do Paraná e abaixo também das médias observadas no Sudeste e no Brasil. Embora o estado tenha mantido taxas positivas ao longo de todo o período, sua posição relativa evidencia uma perda de dinamismo em comparação ao resto do país, especialmente em relação aos vizinhos da região sul.

Tabela 3.7 – Taxa média de crescimento real da massa salarial

Períodos	RS	SC	PR	Sudeste	Brasil
2006x2012	4,10%	5,42%	6,33%	5,18%	5,70%
2012x2018	0,66%	2,29%	1,29%	-0,61%	0,17%
2018x2022	2,75%	5,69%	2,87%	3,28%	2,94%
2006x2022	2,46%	4,30%	3,55%	2,50%	2,91%

Fonte: Elaborada pelos autores, RAIS.

Mesmo no período de maior crescimento econômico e formalização dos empregos no Brasil (2006-2012), o desempenho gaúcho foi o mais modesto entre os estados do Sul e ficou aquém das médias do Sudeste e do Brasil. Entre 2012 e 2018, já sob os efeitos da recessão, a taxa média de crescimento da massa salarial caiu para 0,66% a.a. no estado, bem abaixo dos 2,29% de Santa Catarina e 1,29% do Paraná. E no recorte mais recente, de 2018 a 2022, a taxa de crescimento médio anual da massa salarial no Rio Grande do Sul foi de 2,46%, refletindo os efeitos prolongados da crise econômica e, sobretudo, da pandemia de Covid-19 sobre o mercado de trabalho formal. Esse desempenho foi inferior ao de Santa Catarina (4,3%), Paraná (3,55%) e Brasil (2,91%), e muito parecido ao do Sudeste. Em resumo, a baixa expansão da massa salarial no estado nesse intervalo revela a dificuldade de recuperação do nível de renda agregada do trabalho, mesmo diante da reativação econômica parcial observada após 2021. A fim de avaliar melhor como esse fenômeno se reflete nos distintos setores econômicos, abrimos a massa salarial por divisão de atividade econômica (CNAE 2.0) e comparamos, com desagregação para 28 diferentes setores, a taxa média anual de crescimento entre 2012 e 2022 no Rio Grande do Sul e no Brasil (vide tabela 3.8).



Tabela 3.8 – Taxa média anual de crescimento da massa salarial
entre 2012 e 2022, em ordem decrescente de peso

Setores de atividade CNAE 2.0	Peso	RS	Brasil	Diferença RS-Brasil
Administração pública, defesa e seguridade social	0,188	-0,7%	-0,8%	0,1%
Comércio	0,153	2,4%	1,6%	0,7%
Outros serviços	0,088	1,2%	2,4%	-1,2%
Metalurgia e indústria metal-mecânica	0,078	0,6%	-1,6%	2,2%
Atividades de serviços financeiros, seguros e previdência	0,077	7,3%	7,4%	-0,2%
Atividades de atenção à saúde humana e assistência social	0,066	3,2%	5,4%	-2,2%
Educação	0,058	1,5%	2,7%	-1,2%
Transporte, armazenamento e correio	0,040	0,4%	0,7%	-0,3%
Fabricação de produtos alimentícios e bebidas	0,040	3,6%	2,5%	1,1%
Construção e obras de infraestrutura	0,039	1,4%	-1,0%	2,5%
Telecomunicações e tecnologia da informação	0,028	6,5%	5,4%	1,1%
Preparo/fabricação de artefatos de couro e calçados	0,020	-1,1%	-1,2%	0,1%
Agricultura, pecuária e serviços relacionados	0,018	2,8%	1,9%	0,9%
Alojamento e alimentação	0,016	0,7%	1,3%	-0,6%
Fabricação de produtos de madeira e móveis	0,015	1,1%	-0,5%	1,6%
Outras atividades industriais	0,013	-0,6%	0,0%	-0,6%
Fabricação de produtos de borracha e de plástico	0,012	0,9%	-0,3%	1,1%
Fabricação de produtos químicos	0,009	2,1%	0,2%	1,8%
Água, esgoto e resíduos	0,008	-0,5%	1,5%	-2,1%
Eletricidade, gás e outras utilidades	0,008	-1,5%	0,4%	-1,9%
Fabricação de produtos têxteis, vestuário e acessórios	0,006	1,2%	-1,2%	2,5%
Fabricação de celulose e produtos de papel	0,004	3,2%	1,1%	2,1%
Fabricação de produtos do fumo	0,004	1,7%	-1,9%	3,6%



Setores de atividade CNAE 2.0	Peso	RS	Brasil	Diferença RS-Brasil
Fabricação de equip de informática, eletrônicos e ópticos	0,004	-1,4%	-3,8%	2,4%
Fabricação de derivados do petróleo e biocombustíveis	0,003	17,5%	-0,3%	17,8%
Atividades extrativas (e de apoio)	0,002	-1,6%	-0,5%	-1,1%
Produção florestal, pesca e aquicultura	0,002	2,1%	1,6%	0,5%
Fabricação de produtos farmacêuticos	0,001	-2,9%	1,0%	-3,9%
Total	1,000	1,5%	1,3%	0,2%

Fonte: Elaborada pelos autores, RAIS.

No período de uma década, considerada a massa salarial total, a taxa média gaúcha é ligeiramente superior à do Brasil. Focando nos 10 principais setores da economia gaúcha, que concentram 82% da massa salarial, verificamos que em metade deles tivemos um desempenho melhor do que o nacional, com destaque para os setores metalmeccânico e de construção civil e obras de infraestrutura, o que não deixa de ser uma surpresa relativamente positiva, considerando o processo de desindustrialização, marcado por encolhimento do mercado de trabalho destes ramos no país.

Entre os principais setores que cresceram abaixo da média nacional, destacam-se diversas atividades de serviços, em especial nas áreas de saúde e educação. Outro dado interessante que emerge da tabela 3.8 é que quase 20% da massa salarial do Rio Grande do Sul está concentrada na administração pública, seguindo uma tendência nacional. E tanto no país quanto no estado, verifica-se uma retração da massa de salários em termos reais de 0,7% e 0,8% a.a.

O conjunto dos dados indica que, ao longo do período analisado, o Rio Grande do Sul apresentou crescimento, mas em ritmo inferior ao de seus vizinhos regionais e ao agregado nacional. A persistência de taxas mais modestas, em todos os recortes temporais, sugere limitações estruturais para a expansão da renda do trabalho no estado, associadas à composição setorial da economia, ao padrão de



inserção dos trabalhadores e à capacidade de resposta do mercado de trabalho às flutuações econômicas. Esse desempenho reforça a importância de políticas voltadas à qualificação da força de trabalho, à diversificação produtiva e ao estímulo à formalização como vetores de fortalecimento da dinâmica salarial no Rio Grande do Sul.

UM OLHAR ADICIONAL SOBRE AS RENDAS DO TRABALHO A PARTIR DOS DADOS DA PNAD

Já sabemos pelos dados da RAIS de vínculos e massa salarial que o Rio Grande do Sul vem crescendo abaixo da média quando comparamos sua performance tanto com seus vizinhos de região Sul quanto com o Sudeste ou Brasil. Para complementar essa análise e fazer um *double check* das conclusões, recorreremos agora aos dados da PNAD, que é uma pesquisa amostral realizada sistematicamente pelo IBGE com objetivo de aferir todas as rendas (efetivas ou habituais) recebidas pelas famílias brasileiras.⁶

Enquanto as rendas habituais incluem sobretudo salários e, eventualmente, rendas recebidas em espécie (como cesta básica), as rendas efetivas incluem rendas atípicas e extraordinárias, de modo que é usual se recorrer aos dados da renda habitual para avaliar estruturalmente seu comportamento.

No período de 2012 a 2023, como podemos ver na tabela 3.9, a renda habitual no estado cresceu, em média, 1,66% ao ano, desempenho abaixo da média observada em Santa Catarina, mas superior à média observada no Paraná e no Sudeste, o que revela um padrão um pouco diferente daquele apurado com base na RAIS.

6

A PNAD também captura os rendimentos com benefícios sociais (de aposentadorias a auxílios assistenciais, como seguro-desemprego e Bolsa família) e precariamente as rendas do capital.



Tabela 3.9 – Taxas médias de crescimento real da renda habitual

Períodos	RS	SC	PR	Sudeste	Brasil
2012x2018	0,73%	1,92%	0,62%	1,10%	1,02%
2018x2023	2,78%	2,57%	2,23%	1,76%	2,13%
2012x2023	1,66%	2,22%	1,35%	1,40%	1,52%

Fonte: Elaborada pelos autores, PNAD.

A fim de complementar a análise, apresentamos na tabela 3.10 um panorama da evolução da renda do trabalho do Rio Grande do Sul em comparação ao Brasil sob diferentes metodologias e fonte de dados; ou seja, RAIS, PNAD e, adicionalmente, os dados das Contas Nacionais e Regionais derivados do cálculo do PIB.

Como podemos ver, os dados da RAIS e do PIB indicam que a renda do trabalho do Rio Grande do Sul representa cerca de 6,1% da nacional, enquanto os dados da PNAD indicam uma participação um pouco mais elevada, em torno de 6,7%. E essas participações evoluem de modo semelhante ao longo do tempo, com crescimento entre 2012 e 2016/2017 e decréscimo nos anos mais recentes. De modo que, em 2023, estávamos 0,1 ponto percentual acima do patamar de 2012.



**Tabela 3.10 – Comparação da renda do trabalho (ou massa salarial)
por três diferentes fontes de informação, em milhões de reais**

Fonte/ano		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
BR	RAIS	1.083.836	1.217.942	1.339.789	1.413.365	1.456.632	1.542.274	1.599.318	1.626.058	1.622.553	1.801.839	2.445.802	1.616.483
	PNAD	1.523.438	1.705.292	1.891.303	1.989.985	2.057.977	2.245.042	2.322.879	2.463.700	2.483.181	2.598.312	3.028.097	3.417.539
	PIB	1.627.984	1.823.316	2.001.255	2.128.005	2.230.299	2.313.263	2.423.202	2.540.452	2.532.554	2.795.557	n.d	n.d
RS	RAIS	64.696	73.340	80.746	85.081	89.157	94.898	98.303	99.656	97.956	108.182	149.255	99.341
	PNAD	100.452	112.469	123.620	135.376	141.867	152.730	149.879	161.105	165.484	174.261	198.690	227.730
	PIB	97.463	111.948	122.844	128.958	135.949	141.938	148.191	156.182	151.515	169.747	n.d	n.d
% RS	RAIS	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,1%	6,2%	6,1%	6,1%	6,0%	6,0%	6,1%	6,1%
	PNAD	6,6%	6,6%	6,5%	6,8%	6,9%	6,8%	6,5%	6,5%	6,7%	6,7%	6,6%	6,7%
	PIB	6,0%	6,1%	6,1%	6,1%	6,1%	6,1%	6,1%	6,1%	6,0%	6,1%	n.d	n.d

Fonte: Elaborada pelos autores, RAIS, PNAD, IBGE.



ANÁLISE DA DEMOGRAFIA E DA RENDA DO RS COM DADOS DO IRPF

A presente seção busca complementar o estudo da economia gaúcha com a análise dos níveis demográficos e de renda do Rio Grande do Sul ao longo dos últimos anos, apresentando dados comparativos com demais estados das regiões Sul e Sudeste, além do Brasil. Como fonte de dados principal, utilizou-se os Grandes Números do IRPF, divulgado anualmente pelo Ministério da Fazenda (via Receita Federal), com informações agregadas das declarações de renda feitas pelos contribuintes brasileiros.⁷

A apresentação da série histórica comparada auxilia no entendimento do cenário macroeconômico gaúcho e nas mudanças a nível regional. Nesse contexto, é necessário fazer algumas observações sobre a base de dados utilizada. O primeiro ponto refere-se à representatividade da mesma, haja vista que não é toda a população adulta que declara IRPF, na verdade, os números variam de estado para estado, mas no Rio Grande do Sul, os declarantes totalizam cerca de 30% da população adulta.

Em princípio, tal número pode parecer baixo, mas em termos de renda total da sociedade, representa a grande maioria, já que, em tese, aqueles que não declaram o imposto tendem a ter uma renda menor. Para se ter uma ideia do que estamos falando, ao compararmos a renda declarada no IRPF com a renda disponível total das famílias brasileiras, estimada pelo IBGE, chegamos a aproximadamente 67%.

Dessa forma, ao analisarmos os dados do IRPF, estamos tratando de um agregado que corresponde a dois terços da renda total das famílias, concentrada predominantemente pela classe média ou

7

Essa base não identifica pessoas físicas, sendo composta por dados anonimizados e agrupados por faixa de renda, ocupação, idade, UF, entre outros recortes.



classe alta. Dizemos “predominantemente” porque, eventualmente, alguma pessoa de baixa renda também pode estar entre os declarantes do IRPF, assim como eventualmente podemos ter pessoas de renda média que não estejam declarando IRPF por estarem na informalidade.

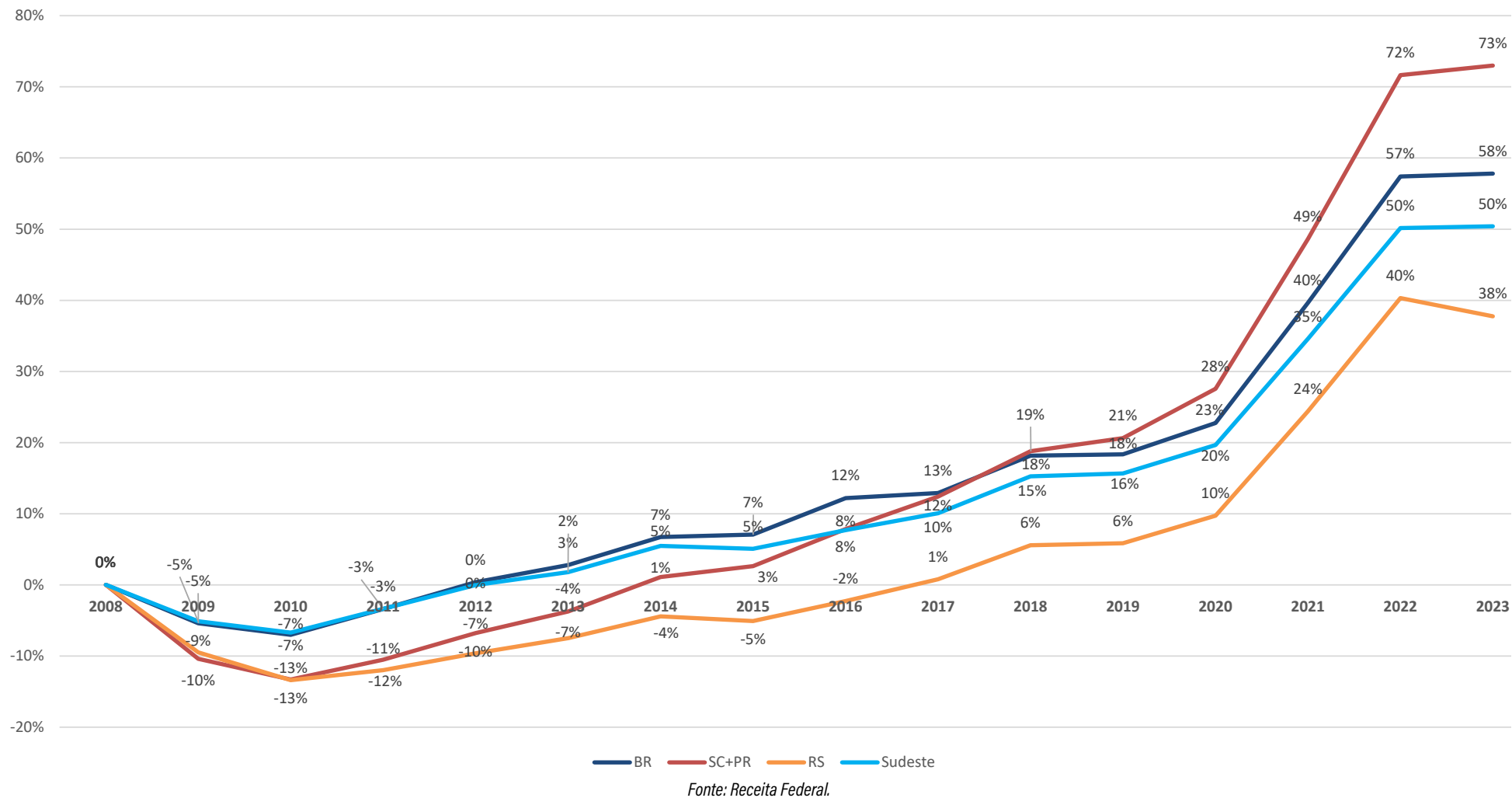
Feitos estes esclarecimentos iniciais, passemos à análise dos dados do IRPF, comparando o desempenho do Rio Grande do Sul em relação a Santa Catarina/Paraná, Sudeste e o Brasil. Para garantir uma comparação mais precisa, os dados foram expressos em termos percentuais, tendo como base o ano de 2008. Essa abordagem permite minimizar os efeitos da inflação e reduzir as diferenças na magnitude dos valores absolutos entre as regiões, facilitando a análise das variações relativas ao longo do tempo.

A figura 3.2 abaixo mostra uma diferença marcante na evolução do número de declarantes do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) entre 2008 e 2023, comparando o cenário nacional com as regiões Sudeste, Santa Catarina + Paraná (SC+PR) e o Rio Grande do Sul (RS). Embora todas as regiões tenham apresentado crescimento no número de declarantes ao longo do período, o desempenho do RS chama a atenção negativamente. Enquanto o Brasil registrou um aumento de 58% e o Sudeste chegou a 50%, SC e PR lideraram com um crescimento conjunto de 73%. Já o Rio Grande do Sul ficou atrás, com expansão de 38% — a menor entre os quatro grupos analisados, sendo, inclusive, o único destes que apresentou redução entre 2022 e 2023.

Entre 2008 e 2010, todas as regiões apresentaram queda contínua no número de declarantes, acumulando uma retração de até 13%. A recuperação começou apenas em 2011, mas percebe-se que ocorreu de forma tímida no RS. Mesmo após 2017, quando o número de declarantes voltou a crescer de maneira mais consistente em todo o país, o ritmo no RS permaneceu abaixo da média. Enquanto isso, SC e PR dispararam, possivelmente impulsionados por uma combinação de crescimento econômico e atração de novos habitantes.



Figura 3.2 – Evolução percentual dos declarantes do Imposto de Renda entre 2008 e 2023



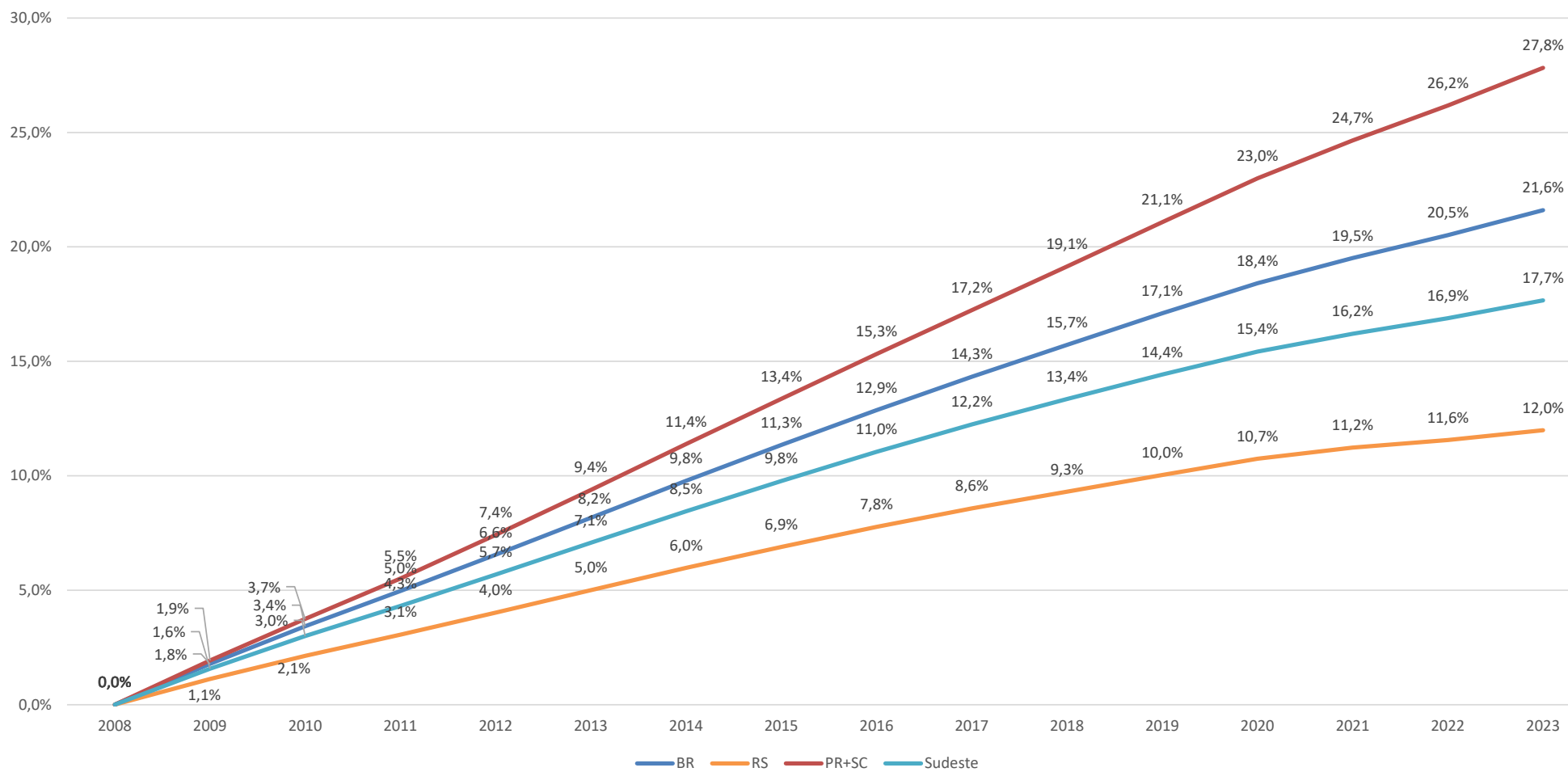


Essa dinâmica se torna ainda mais preocupante quando cruzamos esses dados com o crescimento da população adulta no mesmo período. Santa Catarina e Paraná viram sua população com 18 anos ou mais crescer 27,8%, enquanto o Rio Grande do Sul avançou apenas 12% – uma diferença significativa. Mais do que uma questão demográfica, essa diferença evidencia uma dificuldade estrutural do estado em transformar sua população em força de trabalho ativa e contribuinte.

Ou seja, mesmo o crescimento limitado da população adulta não foi acompanhado de um esforço proporcional de formalização e inserção econômica. Enquanto seus vizinhos aumentaram substancialmente a base de contribuintes em relação ao crescimento populacional, o Rio Grande do Sul ficou para trás – o que pode ser um reflexo de fatores como: desaceleração da economia, da perda de competitividade e da dificuldade em reter jovens e profissionais qualificados.



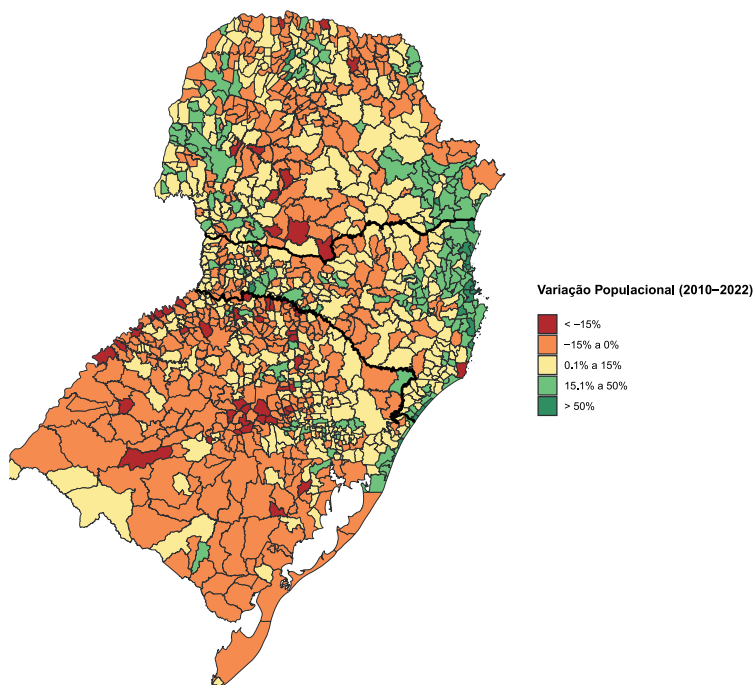
Figura 3.3 – Evolução percentual da população adulta entre 2008 e 2023



Fonte: IBGE.



Figura 3.4 - Variação populacional da região sul entre 2010 e 2022



Fonte: Censo demográfico IBGE 2010 e 2022. Elaboração DEET/SEFAZ.

Em adição, o mapa acima revela que uma parcela significativa dos municípios gaúchos registrou queda populacional entre 2010 e 2022, especialmente nas regiões central, noroeste e fronteira do estado. Em várias dessas áreas, a retração ultrapassa os 15% — um sinal do esvaziamento populacional. As tonalidades em vermelho e laranja que predominam no território gaúcho contrastam com o padrão mais equilibrado observado no Paraná e, principalmente, em Santa Catarina, onde há uma distribuição mais ampla de municípios com crescimento populacional expressivo (em verde).

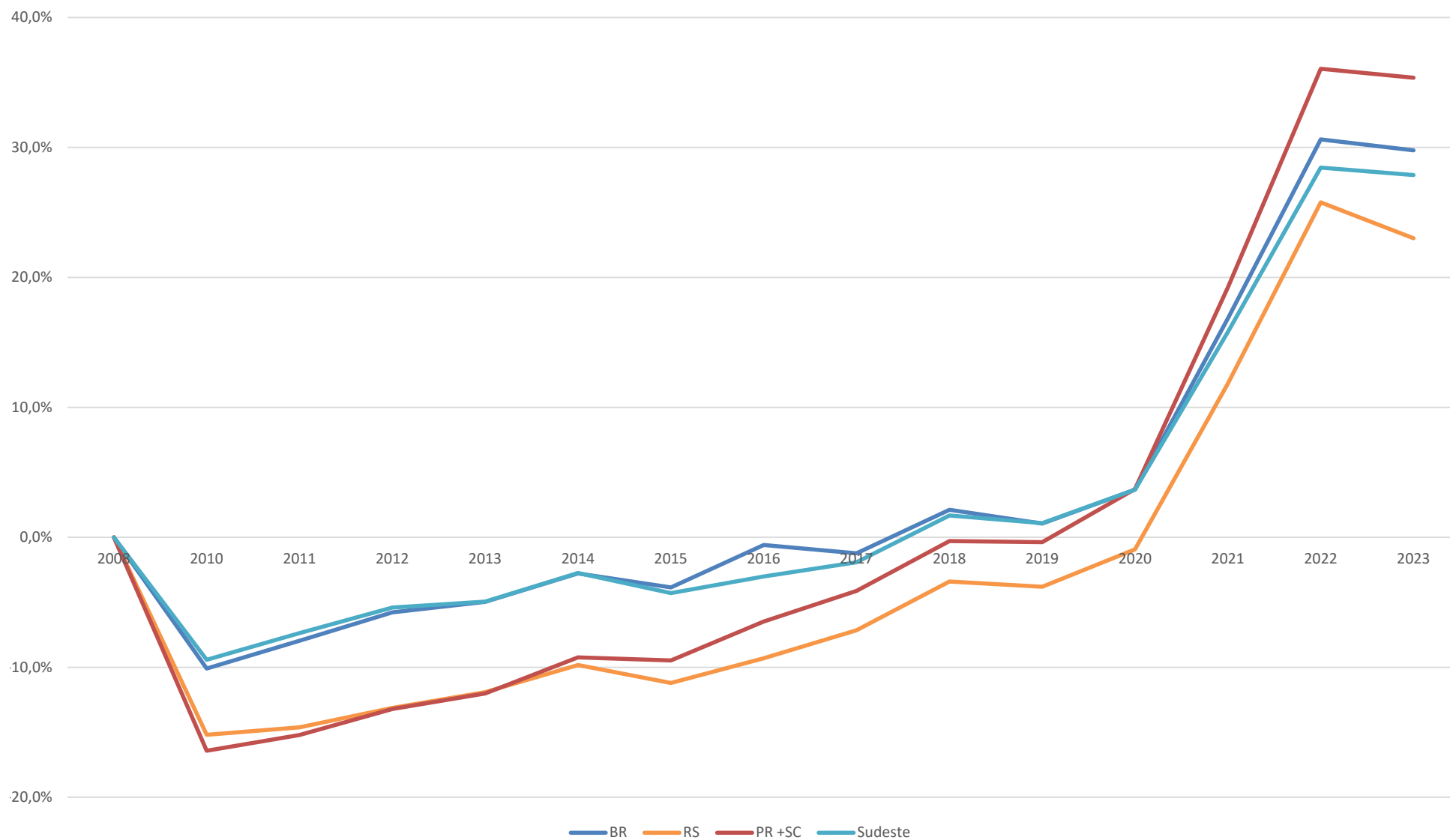


Esse fenômeno ajuda a explicar o desempenho inferior do RS tanto no aumento da população adulta quanto no crescimento da base de declarantes do IRPF. O estado não só viu sua população crescer menos — apenas 11,6% no segmento adulto — como também foi ultrapassado pelo Paraná em número total de habitantes em 2022, segundo o Censo do IBGE. Essa ultrapassagem pode sinalizar uma mudança no equilíbrio da Região Sul, com o RS perdendo protagonismo e os estados vizinhos consolidando posições mais robustas no cenário econômico nacional.

Já a figura 3.5 abaixo — que apresenta a variação da razão entre o número de declarantes de Imposto de Renda e a população adulta entre 2008 e 2023 — sintetiza os contrastes econômicos e demográficos discutidos anteriormente, e demonstra o enfraquecimento relativo do Rio Grande do Sul frente a outras regiões, especialmente seus vizinhos do Sul (Paraná e Santa Catarina). Deste modo, verifica-se que, em que pese tenha crescido ao longo dos últimos anos, a relação entre os declarantes e população adulta apresenta números piores do que as demais regiões comparadas.



Figura 3.5 – Variação da razão entre declarantes e população adulta entre 2008 e 2023



Fonte: Elaborado pelos autores. Receita Federal do Brasil.

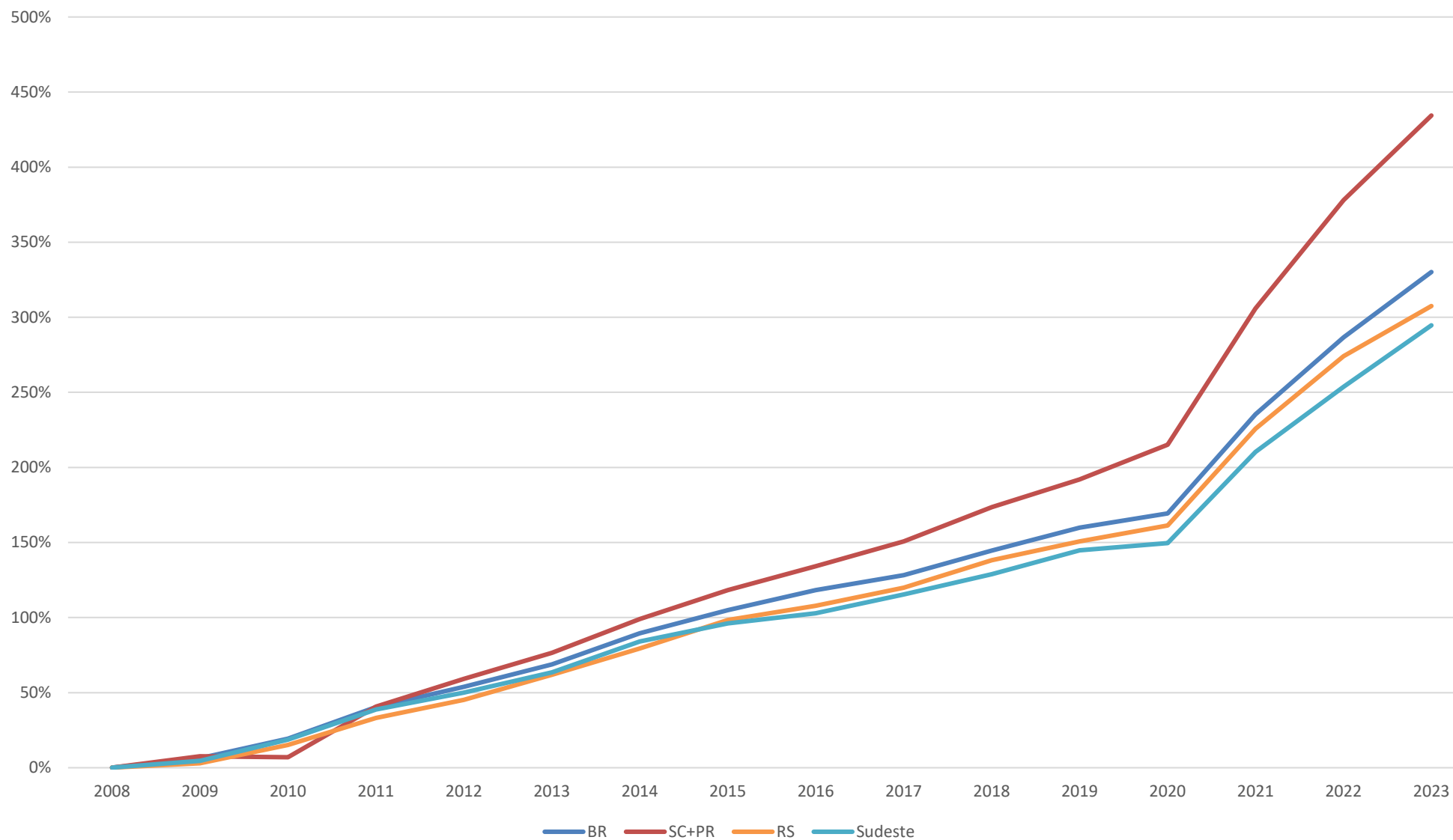


Adicionalmente, a figura 3.6 mostra a evolução percentual do rendimento total dos declarantes de Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) entre 2008 e 2023. Essa variável engloba a soma de todos os rendimentos declarados — incluindo os tributáveis, os de tributação exclusiva na fonte e os rendimentos isentos — o que fornece uma visão mais ampla da renda formal percebida pela população declarante ao longo do tempo. Novamente, a opção por apresentar os dados em termos percentuais a partir de 2008 (valor base) permite uma comparação mais justa entre regiões, desconsiderando o efeito da inflação e atenuando diferenças nos valores absolutos de cada local.

Como se pode ver no gráfico, o Rio Grande do Sul vem perdendo fôlego econômico nos últimos anos. Enquanto estados vizinhos, como Santa Catarina e Paraná, registraram um crescimento expressivo no rendimento total de seus declarantes — chegando a mais de 300% em 2021 — o Rio Grande do Sul seguiu uma curva mais modesta, encerrando 2022 com o menor crescimento acumulado entre as regiões comparadas.



Figura 3.6 – Evolução do Rendimento Total dos Declarantes entre 2008 e 2023



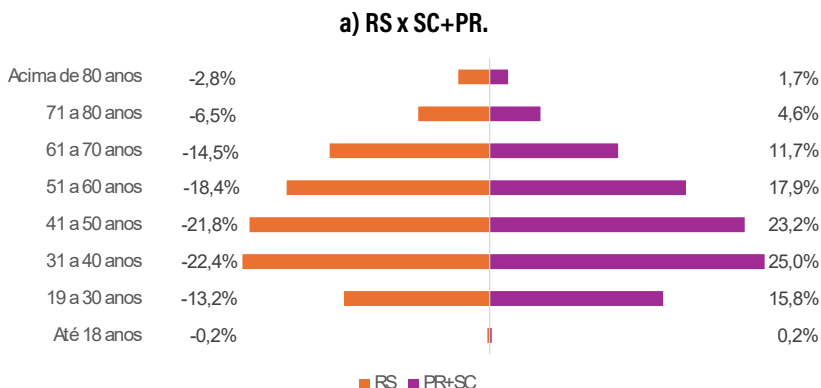
Fonte: Elaborado pelos autores. Receita Federal do Brasil.



Essa tendência não é isolada: ela se soma a um crescimento populacional mais lento, à redução relativa da população adulta e à queda na relação entre declarantes e adultos. Além disso, em 2022, o Paraná ultrapassou o RS em população total, como já citado anteriormente, reforçando essa mudança no peso relativo dos estados no contexto regional.

Em adição, a figura 3.7 a seguir apresenta uma análise comparativa da distribuição etária dos declarantes do imposto de renda no Rio Grande do Sul (RS) em relação às mesmas regiões anteriormente comparadas, com base nos dados de 2022. Ressalta-se que a base utilizada contempla apenas o ano de 2022, uma vez que a disponibilização das informações segregadas por Unidade da Federação (UF) passou a ocorrer recentemente por parte da Receita Federal. Assim, apesar da limitação temporal, os dados já permitem identificar padrões relevantes sobre o perfil etário dos contribuintes no estado e sua posição relativa frente a outras regiões.

Figura 3.7 – Declarantes de IRPF em 2023 por faixa etária

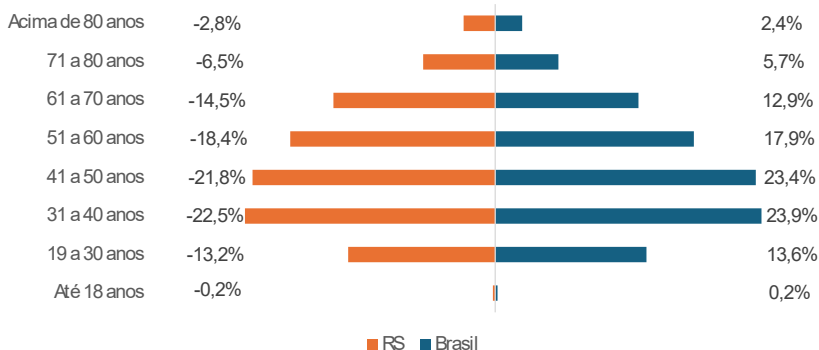




b) RS x Sudeste



c) RS x BR



Fonte: Elaborado pelos autores. Receita Federal do Brasil.

A análise revela uma tendência de envelhecimento populacional e perda da força de trabalho no Rio Grande do Sul (RS) em comparação com outras regiões do país. A pirâmide etária dos declarantes do imposto de renda em 2023 indica que, nas faixas dos 19 aos 50 anos, o estado apresenta percentuais menores de contribuintes do que os observados em SC+PR, Sudeste e Brasil. Essa defasagem torna-se mais acentuada justamente nas faixas etárias de maior relevância econômica — entre 31 e 50 anos —



sinalizando um possível esvaziamento da população economicamente ativa, seja por envelhecimento, migração ou ambos.

O comportamento demográfico do RS é ainda mais evidente nas faixas de 31 a 40 anos, onde o estado figura com os menores percentuais entre os grupos comparados. Por outro lado, há uma relativa concentração de declarantes nas faixas mais avançadas de idade (acima de 60 anos). Tal fato reforça a hipótese de uma transição demográfica mais adiantada, porém sem reposição proporcional das gerações mais jovens, o que impõe desafios significativos à manutenção da base contribuinte no médio e longo prazo.

A figura mostra o crescimento da população adulta entre 2008 e 2022 corrobora esse diagnóstico. Nesse período, o RS apresentou o menor crescimento acumulado (11,6%) entre os recortes regionais analisados, ficando bem abaixo da média nacional (20,5%) e, sobretudo, distante do observado em PR+SC (26,2%). O ritmo mais lento pode indicar um esgotamento do crescimento demográfico e indica dificuldades para o estado atrair ou reter população jovem, em idade produtiva — fator agravado pelo envelhecimento natural da população e pela redução das taxas de natalidade.

Além disso, a análise conjunta da pirâmide etária dos declarantes de 2023 e do mapa de variação populacional entre 2010 e 2022 sugere que parte da população em idade ativa pode estar migrando do Rio Grande do Sul para outros estados. O RS apresenta menor proporção de contribuintes nas faixas etárias mais produtivas, ao passo que diversas áreas do estado registraram queda populacional no período. Em contraste, SC e PR apresentam maior crescimento populacional em várias áreas, o que pode indicar uma maior



capacidade de atrair ou reter pessoas em idade ativa, considerando o perfil mais jovem observado nessas regiões em relação ao RS.

Diante disso, o RS se depara com um desafio relevante, com impactos diretos sobre sua capacidade de arrecadação e planejamento de políticas públicas. A retração proporcional da população em faixas etárias relevantes economicamente demanda ações estratégicas focadas na atração de jovens e retenção de talentos. Sem isso, o estado corre o risco de ver sua base tributária cada vez mais pressionada por um envelhecimento que não é acompanhado por um crescimento das novas gerações.

Por outro lado, é importante refletir sobre as políticas adotadas nas últimas décadas, principalmente sobre a efetividade dos benefícios fiscais concedidos como estratégia de atração de investimentos. A migração de jovens e trabalhadores para estados como Paraná e Santa Catarina, pode indicar que fatores como ambiente de negócios, infraestrutura e qualidade de vida têm pesado mais do que incentivos tributários isolados. A concessão de benefícios, quando não atrelada a resultados concretos e duradouros, parece não se mostrar suficiente para reter e atrair a população economicamente ativa.

Com a reforma tributária em curso, o papel dos incentivos mudará substancialmente. A lógica de competição de renúncia de receita entre estados tende a ser substituída por um sistema em que a arrecadação dependerá diretamente da presença de consumidores e da atividade econômica local. Nesse novo cenário, manter e atrair a população jovem e produtiva se tornará ainda mais crucial, pois será ela a garantir o consumo e, por consequência, a parcela de receita apropriada por cada estado.



Nesse contexto, a tendência é que os benefícios passem a assumir, majoritariamente, caráter orçamentário, exigindo maior capacidade financeira dos entes federados e mais eficiência na aplicação. Diante disso, é importante que o Rio Grande do Sul avalie sua estratégia de desenvolvimento, alinhando melhor os instrumentos de fomento às mudanças demográficas e às especialidades regionais. Focando na eficiência e no direcionamento qualificado dos incentivos, com atenção especial à geração de empregos qualificados, à retenção de população em idade ativa e ao fortalecimento de polos regionais.

A DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO RS: O QUE OS DADOS MOSTRAM?

A última etapa do nosso estudo é voltada a analisar a distribuição de renda no Rio Grande do Sul ou, mais precisamente, a concentração de renda no topo da pirâmide, visto que a fonte de informação utilizada para a análise são os dados do IRPF, que, conforme anteriormente mencionado, expressam a renda de aproximadamente 25% da população adulta brasileira e 30% da gaúcha, notadamente a de maior renda.

A hipótese a ser investigada é se de fato a concentração de renda cresceu no período recente, como parecem indicar os dados das Contas Regionais anteriormente apresentados, revelando uma expansão dos lucros muito superior à dos salários, tanto no país quanto principalmente no Rio Grande do Sul.

Os dados do IRPF conjugados aos dados do IBGE e BC, como mostra a tabela 3.11, revelam o fenômeno para o Brasil. Enquanto os salários e os benefícios sociais cresceram, em termos reais 9,7% e 4,4% entre 2017 e 2023, os lucros e demais rendas do capital (Outras rend K*) expandiram mais de 71% no mesmo período.



Tabela 3.11 – Evolução dos componentes da renda disponível
bruta das famílias no Brasil, em milhões de reais

Ano	Salários	Benefícios Sociais	Dividendos	Outras rend K*	Sub-total	RNDB
2017	2.312.355	1.273.787	386.383	439.488	3.586.142	4.704.231
2018	2.422.298	1.293.900	441.786	509.046	3.716.198	4.918.180
2019	2.539.693	1.412.742	500.758	490.266	3.952.435	5.236.490
2020	2.531.961	1.827.609	536.411	542.901	4.359.570	5.625.181
2021	2.795.014	1.563.021	749.913	696.936	4.358.035	5.932.192
2022	3.270.166	1.680.187	869.685	824.916	4.950.354	6.860.933
2023	3.727.990	1.954.768	996.659	1.110.944	5.682.758	7.653.139
Var. nominal	61,2%	53,5%	157,9%	152,8%	58,5%	62,7%
Var.real	9,7%	4,4%	75,5%	71,9%	7,8%	10,7%

Fonte: Elaborada pelos autores. IBGE, RFB, BC.

Tabela 3.12 – Evolução dos componentes da renda disponível bruta
das famílias no Rio Grande do Sul, em milhões de reais

Ano	Salários	Benefícios Sociais	Dividendos	Outras rend K*	Sub-total	RNDB
2017	141.938	70.823	25.980	33.935	212.761	316.961
2018	148.191	69.916	28.854	36.943	218.107	326.579
2019	156.182	76.883	33.898	36.480	233.064	348.974
2020	151.515	92.925	35.744	41.341	244.440	363.147
2021	169.747	85.687	53.801	52.336	255.435	396.360
2022	197.148	91.266	59.227	60.330	288.413	449.856
2023	225.579	101.086	68.202	77.812	326.665	495.652
Var. nominal	58,9%	42,7%	162,5%	129,3%	53,5%	56,4%
Var.real	8,1%	-2,9%	78,6%	56,0%	4,4%	6,4%

Fonte: Elaborada pelos autores. IBGE, RFB, BC.



E essa história não é diferente para o Rio Grande do Sul, como indicam os dados preliminares da nossa pesquisa, em que buscamos estimar a renda disponível bruta das famílias gaúchas por meio de uma *proxy* que se referencia em dados do BC, do IBGE e da RFB, e cujo resultado está sintetizado na tabela 3.12.

Da mesma forma que no país, vemos que no RS as rendas do capital também crescem significativamente acima das rendas do trabalho. Parte desse processo, porém, está relacionado ao intenso processo de “pejotização”, pelo qual a renda do trabalho é transfigurada em renda do capital, na medida em que o trabalho passa a ser exercido por meio de PJ’s e a renda assume a roupagem de “lucro”.

Logo, a fim de saber se efetivamente temos um processo de concentração, precisamos recorrer à distribuição pessoal das rendas. E a fonte para tal análise são, novamente, os dados do IRPF, discriminados por percentil dos declarantes. A título de ilustração, abaixo reproduzimos a distribuição mais recente de renda total dos declarantes do IRPF no Rio Grande do Sul, de um total de 2,8 milhões de gaúchos. Os dados apresentados se referem a 20% desses declarantes, de maior renda, divididos em centis (28.107 pessoas cada), sendo que o último milésimo é aberto em 10 grupos de 2.811 pessoas e o último décimo de milésimo em mais 10 grupos de 281 pessoas.

Com isso, podemos ver que o gaúcho com a maior renda declarada em 2024 (ano-base de 2023) foi de R\$ 644,8 milhões. Para estimar a renda do 1% mais rico da população adulta do RS, que totalizou 8.805.305 pessoas em 2023, precisamos somar a renda das 88 mil pessoas de maior renda da tabela 3.12; ou seja, aquelas que estão entre os centis 98 e 100 e mais 13% das pessoas que estão no centil 97.

Para estimar quanta renda esses 13% do centil 97 acumulam, adotamos um cálculo proporcional baseado na curva de distribuição dos 10% mais ricos entre os declarantes, que indicam que os



13% mais ricos do centil 97 detêm cerca de 25% da renda líquida desse grupo. Este mesmo método foi aplicado para outros anos, resultando nos valores que reportamos na tabela 3.13, tanto para o Brasil quanto para o Rio Grande do Sul. Como se pode ver, a concentração de renda no RS é um pouco menor que no Brasil, mas cresceu acentuadamente entre 2017 e 2023.

A parcela de renda concentrada pelo 1% mais rico do RS pulou de 17,8% em 2017 para 22,3% em 2023 (incremento de 4,5 p.p.), enquanto no país a expansão foi de 20,4% para 24,4% no mesmo período (4,0 p.p). Trata-se não só de uma variação significativa em tão pouco tempo, como num nível muito elevado em termos de comparações internacionais.

Tabela 3.13 – Renda dos declarantes de IRPF no Rio Grande do Sul, em 2023 (centil 80-100)

Centil	Nº Pessoas	Limite superior de renda do centil	Renda bruta do centil	Renda líquida centil
80	28.107	136.526	3.770.815.726	3.319.756.602
81	28.107	141.722	3.910.058.236	3.422.433.826
82	28.107	147.678	4.064.965.746	3.557.269.204
83	28.107	154.285	4.241.597.677	3.736.455.095
84	28.107	161.779	4.439.717.146	3.901.081.109
85	28.108	170.091	4.662.644.922	4.097.287.372
86	28.107	179.234	4.908.192.619	4.280.071.939
87	28.107	188.466	5.166.927.728	4.436.609.810
88	28.107	199.202	5.444.414.759	4.713.143.280
89	28.107	211.688	5.768.347.391	5.006.947.967
90	28.108	226.560	6.153.472.780	5.385.435.099
91	28.107	243.272	6.601.028.736	5.742.846.103
92	28.107	263.483	7.113.815.599	6.191.468.969
93	28.107	287.281	7.731.012.960	6.733.794.509
94	28.107	316.230	8.466.198.136	7.340.562.568



Centil	Nº Pessoas	Limite superior de renda do centil	Renda bruta do centil	Renda líquida centil
95	28.108	354.469	9.397.935.786	8.234.769.996
96	28.107	406.758	10.654.745.914	9.388.818.707
97	28.107	483.543	12.445.043.058	11.017.456.773
98	28.107	610.284	15.187.267.858	13.513.914.912
99	28.107	916.804	20.622.299.497	18.793.392.233
100	28.107	644.896.125	78.081.760.953	75.453.421.952
1	2.811	978.642	2.662.491.286	2.470.875.967
2	2.811	1.050.438	2.849.502.503	2.658.952.159
3	2.811	1.142.188	3.077.389.367	2.875.567.276
4	2.810	1.255.598	3.360.494.301	3.152.629.137
5	2.811	1.412.633	3.738.146.177	3.529.114.342
6	2.811	1.635.350	4.263.137.004	4.058.441.434
7	2.810	1.994.215	5.061.648.815	4.834.749.801
8	2.811	2.669.205	6.433.082.965	6.194.412.639
9	2.811	4.575.000	9.586.448.033	9.295.271.143
10	2.810	644.896.125	37.049.420.502	36.383.408.054
1	281	4.923.944	1.330.841.563	1.294.583.271
2	281	5.309.654	1.421.309.377	1.378.532.151
3	281	5.934.849	1.581.990.804	1.547.757.471
4	281	6.572.068	1.742.323.040	1.695.357.712
5	281	7.549.611	1.968.071.433	1.919.424.096
6	281	9.298.575	2.355.764.940	2.308.478.171
7	281	11.502.020	2.876.102.939	2.815.315.964
8	281	15.814.732	3.693.124.589	3.611.429.730
9	281	27.582.868	5.547.632.624	5.457.445.101
10	281	644.896.125	14.532.259.194	14.355.084.388

Fonte: Elaborada pelos autores. Receita Federal do Brasil.



Tabela 3.14 – Renda total e renda concentrada pelo 1% mais rico
no Brasil e no RS, em milhões de reais e percentual

Ano	Brasil				Rio Grande do Sul			
	PIB	Renda total	Renda 1%+rico	% total	PIB	Renda total	Renda 1%+rico	% total
2006	2.409.450	1.546.184	302.904	19,6%	147.623	104.179	17.551	16,8%
2007	2.720.263	1.737.958	363.684	20,9%	168.010			
2008	3.109.803	1.969.034	445.982	22,6%	190.230			
2009	3.333.039	2.202.388	457.424	20,8%	204.345			
2010	3.885.847	2.492.302	532.614	21,4%	241.249	167.926	30.921	18,4%
2011	4.376.382	2.828.939	633.726	22,4%	265.056			
2012	4.814.760	3.161.213	669.944	21,2%	287.587			
2013	5.331.619	3.550.416	729.619	20,6%	332.293			
2014	5.778.953	3.898.396	875.360	22,5%	357.816	262.666	49.659	18,9%
2015	5.995.787	4.148.220	874.406	21,1%	381.993			
2016	6.269.328	4.404.397	903.104	20,5%	408.790			
2017	6.585.479	4.704.231	958.920	20,4%	423.270	316.961	56.316	17,8%
2018	7.004.141	4.918.180	1.050.970	21,4%	457.294	326.579	60.308	18,5%
2019	7.389.131	5.236.490	1.074.779	20,5%	482.464	348.974		
2020	7.609.597	5.625.181	1.146.101	20,4%	470.942	363.147		
2021	9.012.142	5.932.192	1.496.579	25,2%	581.284	396.360	91.105	23,0%
2022	10.079.677	6.860.933	1.649.431	24,0%	593.634	449.856	98.827	22,0%
2023	10.856.112	7.653.139	1.864.770	24,4%	645.390	495.652	110.487	22,3%
Var nominal	65%	63%	94%	20%	52%	56%	96%	25%
Var real	12%	11%	32%		4%	6%	33%	

Fonte: Elaborada pelos autores, RFB.

Ou seja, a despeito do processo de “pejotização” explicar grande parte da expansão dos lucros e dividendos na última década (e da correspondente estagnação da renda do trabalho), paralelamente a isso podemos verificar, tanto no país quanto no estado,



um processo acentuado de concentração de renda no topo, consolidando um nível de desigualdade absolutamente elevado.

Para se ter uma ideia do que estamos falando, os dados da PNAD indicam que os 50% mais pobres da população brasileira absorvem aproximadamente só 10% da renda nacional, menos da metade do que é abocanhado pelo 1% mais rico. E tal padrão de concentração tem inúmeras consequências tanto em termos sociais, quanto econômicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo realizado mostra que a economia gaúcha tem crescido não só abaixo dos vizinhos da região Sul, o que por si só já seria um problema, ainda mais num ambiente de competição por novos investimentos, mas também abaixo da média nacional. Individualmente, o estado é o que tem a segunda pior taxa média de crescimento das últimas duas décadas.

Essa tendência se reproduz na evolução da massa salarial, como seria de se esperar, mas surpreendentemente não se verifica com os lucros, que crescem em ritmo acelerado tanto no Brasil quanto no Rio Grande do Sul, o que, como vimos, só parcialmente se explica pelo fenômeno da “pejotização”. Paralelamente ao processo de transformação de trabalhadores em prestadores de serviços (e transfiguração de renda do trabalho em renda do capital), assistimos na última metade de década um aumento muito expressivo da concentração de renda no topo da pirâmide.

Ou seja, embora a economia do estado e do país tenham patinado na última década, a renda apropriada pelo 1% mais rico cresceu significativamente, desafiando a lógica: afinal, de onde esta renda apropriada pelos mais ricos estaria sendo extraída, se a economia



real se expande a taxas modestas, da ordem de 1,5% no Rio Grande do Sul e pouco mais de 2% no Brasil?

A análise que procedemos neste capítulo não permite oferecer uma resposta a essa pergunta, mas uma das hipóteses que lançamos é de que esse enriquecimento decorra não só da precarização do mundo do trabalho, mas talvez da inflação exacerbada verificada em alguns mercados no pós-pandemia. Em resumo, os empresários não estão produzindo mais, nem tendo maiores custos em termos de salários, mas estão cobrando mais caro pelo que produzem e isso está gerando um excedente fora do normal. Trata-se de uma hipótese especulativa, mas que vale ser investigada mais a fundo. Por outro lado, no campo das constatações, o estudo encontra evidências de que a economia gaúcha não só tem perdido dinamismo (e sobretudo nos setores mais vitais para o desenvolvimento), como também tem perdido capital humano, como sinalizam os dados demográficos.

As análises demográfica e de renda revelam um cenário de transição marcado por desafios importantes. O crescimento mais lento da população adulta, o envelhecimento da base de contribuintes e a perda econômica em comparação aos estados vizinhos apontam para um futuro incerto no Rio Grande do Sul. A diminuição da participação relativa do estado no total de declarantes de imposto de renda, somada à estagnação em várias regiões do interior, sinaliza uma dificuldade crescente de geração de oportunidades que retenham ou atraiam população economicamente ativa.

Os dados apresentados ao longo do trabalho reforçam esse diagnóstico. Entre 2008 e 2023, o Rio Grande do Sul teve o menor crescimento da população adulta entre as regiões analisadas e um desempenho abaixo da média na expansão da base de declarantes de IR. O rendimento total dos contribuintes cresceu, mas em ritmo inferior ao dos estados vizinhos — o que acentua a perda de protagonismo econômico da região.



Além disso, o perfil etário dos declarantes indica uma concentração crescente em faixas etárias mais altas, ao passo que há uma redução relativa nas faixas de maior produtividade econômica, como entre 31 e 50 anos. Esses fatores, quando considerados em conjunto, apontam para um esvaziamento da capacidade produtiva do estado. Esse processo tem implicações diretas sobre a arrecadação e a sustentabilidade fiscal do estado, especialmente em um contexto de reforma tributária que altera a lógica de repartição das receitas. A competição entre estados tende a deixar de ser centrada em renúncia fiscal, passando a depender mais do dinamismo da economia local e da capacidade de manter uma base ativa de consumidores e trabalhadores. Nesse cenário, não basta ampliar incentivos: é necessário repensar sua função e seu foco, priorizando resultados duradouros em setores prioritários.

Diante disso, é importante que o Rio Grande do Sul avalie sua estratégia de desenvolvimento, alinhando melhor os instrumentos de fomento às mudanças demográficas e às especialidades regionais. Focando na eficiência e no direcionamento qualificado dos incentivos, com atenção especial à geração de empregos qualificados, à retenção de população em idade ativa e ao fortalecimento de polos regionais. Assim, investir em educação e qualificação profissional ganha ainda mais importância como parte essencial da estratégia para fortalecer a economia e garantir a sustentabilidade das contas públicas no futuro.

4

Ricardo Kalil Moraes
Fábio Michel de Oliveira

FATORES DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

DOI: 10.31560/pimentacultural/978-85-7221-496-4.4



INTRODUÇÃO

O desenvolvimento regional pode ser compreendido por meio de diversas abordagens teóricas que se complementam e oferecem chaves de interpretação para a dinâmica de crescimento e transformação dos territórios. Dentre essas abordagens, destacam-se as teorias locacionais e de organização espacial da produção, que explicam como fatores econômicos, geográficos e sociais interagem para configurar estruturas produtivas e padrões de especialização regional. A teoria dos polos de crescimento, desenvolvida por François Perroux (1955), introduz a ideia de que o desenvolvimento econômico não ocorre de forma uniforme no espaço, mas se concentra em certos pontos ou setores estratégicos – os chamados polos – que exercem influência sobre áreas periféricas por meio de efeitos de difusão e retroalimentação. Essa concepção articula-se à noção de base de exportação proposta por Douglass North (1955), segundo a qual o crescimento de uma região depende fundamentalmente da sua capacidade de produzir bens e serviços demandados por mercados externos, o que estimula a expansão da atividade econômica local e impulsiona setores não exportadores através de efeitos multiplicadores.

A lógica da especialização produtiva, nessa perspectiva, envolve uma alocação diferenciada das atividades econômicas de acordo com as vantagens comparativas de cada região, levando à formação de centros com vocações específicas. Contudo, para além da especialização, a concentração de atividades econômicas em determinados espaços também gera efeitos positivos advindos das economias de aglomeração. Conforme o modelo de localização central de Walter Christaller (1966), os sistemas urbanos e suas hierarquias se organizam em função da oferta de bens e serviços e da distância entre centros e consumidores, favorecendo a formação de centros de serviços com abrangência regional. Já Alfred Weber (1929),



em sua teoria dos custos de localização industrial, destaca o papel dos custos de transporte, da mão de obra e das economias externas na decisão locacional das firmas, o que tende a concentrar a produção em áreas com infraestrutura favorável, acesso a insumos e proximidade de mercados consumidores.

Essas economias de aglomeração se intensificam à medida que os fluxos logísticos se tornam mais densos e eficientes, conceito trabalhado por Albert Hirschman (1958) ao enfatizar a importância dos investimentos em infraestrutura e a interdependência entre setores por meio dos encadeamentos para frente e para trás. A densidade dos fluxos de bens, pessoas e informações, além de reduzir custos logísticos, favorece o aprendizado coletivo, a difusão de inovações e a emergência de vantagens competitivas baseadas na articulação entre os agentes econômicos. Tal dinâmica é especialmente visível nos arranjos produtivos locais, conforme analisado por Mario Boisier (2000), que observa a emergência de sistemas territoriais compostos por pequenas e médias empresas articuladas em torno de atividades econômicas específicas, compartilhando conhecimento, infraestrutura e mão de obra qualificada. Esses arranjos, ao se enraizarem nas características socioculturais locais, promovem formas endógenas de desenvolvimento e reforçam a identidade territorial como elemento estratégico de competitividade.

Dessa forma, o desenvolvimento regional não pode ser compreendido apenas pela presença de recursos naturais ou infraestrutura, mas pela maneira como as regiões se inserem em cadeias produtivas mais amplas, como organizam suas funções urbanas, e como aproveitam as interações entre agentes locais para gerar externalidades positivas. A articulação entre especialização produtiva, aglomeração econômica, densidade logística e cooperação local configura um ambiente propício à inovação, ao fortalecimento institucional e à resiliência econômica regional. As contribuições de Perroux, North, Christaller, Weber, Hirschman e Boisier fornecem, portanto, um arcabouço analítico robusto para compreender as



múltiplas dimensões do desenvolvimento territorial e os fatores que explicam a persistência das desigualdades espaciais no interior dos países e entre diferentes regiões.

O desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul é fortemente moldado por sua formação histórica e localização geográfica. A colonização por imigrantes europeus, especialmente alemães e italianos, influenciou significativamente a organização do espaço agrário, o desenvolvimento urbano e a constituição de uma cultura de trabalho e associativismo que ainda hoje permeia a economia local. Geograficamente, o estado ocupa uma posição estratégica no extremo sul do Brasil, fazendo fronteira com o Uruguai e a Argentina. Essa localização favorece o intercâmbio comercial com o Mercosul, ainda que essa vantagem nem sempre tenha sido plenamente aproveitada por limitações infraestruturais e instabilidades econômicas regionais. Além disso, a diversidade geográfica — que vai dos pampas na região sul às serras no nordeste do estado — condiciona dinâmicas econômicas específicas: o Sul e a campanha gaúcha com vocação agropecuária extensiva, enquanto o planalto e a serra concentram produção de alto valor agregado e industrialização.

FATORES DE PRODUÇÃO

Os fatores de produção constituem a base fundamental para o funcionamento e a expansão das atividades econômicas em qualquer sistema produtivo. Tradicionalmente, classificados em terra, trabalho e capital, e posteriormente ampliados para incluir o fator tecnológico e o conhecimento, esses elementos atuam de maneira interdependente e dinâmica, sendo determinantes não apenas para o crescimento econômico, mas também para a distribuição espacial das atividades produtivas (Baumol; Blinder, 2004). A terra, entendida como o conjunto dos recursos naturais disponíveis, representa



a base física da produção e condiciona as possibilidades técnicas de utilização dos demais fatores. No contexto regional, o acesso e a qualidade dos recursos naturais — como solo, clima, disponibilidade hídrica e localização geográfica — afetam diretamente a competitividade de territórios específicos, sendo frequentemente utilizados como vantagens comparativas em estratégias de especialização produtiva (Rodrik, 2007).

O fator trabalho, por sua vez, remete à força de trabalho disponível, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos. Em economias baseadas no conhecimento e na inovação, o simples volume de mão de obra já não é suficiente: aspectos como escolaridade, qualificação técnica, adaptabilidade, produtividade e mobilidade espacial tornam-se centrais (Lucas, 1988). A capacidade de formação e retenção de capital humano é um dos principais determinantes do desenvolvimento regional, influenciando diretamente a capacidade dos territórios de atrair investimentos produtivos e de sustentar trajetórias de crescimento econômico endógeno (Romer, 1990). A escassez de mão de obra qualificada em determinadas regiões não apenas limita a sofisticação da estrutura produtiva local, mas também aprofunda desigualdades interterritoriais.

O capital, enquanto fator de produção, abrange desde bens físicos (máquinas, equipamentos, infraestrutura) até recursos financeiros, cuja disponibilidade está fortemente relacionada à densidade institucional, ao grau de bancarização e à presença de instrumentos de crédito e fomento (North, 1990). O acúmulo de capital físico e financeiro é essencial para que os agentes econômicos possam alavancar sua produtividade e realizar investimentos de médio e longo prazo. Contudo, a distribuição do capital produtivo não ocorre de forma homogênea no território, sendo frequentemente condicionada por políticas públicas, incentivos fiscais e condições estruturais que favorecem a concentração de investimentos em áreas mais desenvolvidas (Krugman; Obstfeld, 2005).



Mais recentemente, o conhecimento e a tecnologia vêm sendo considerados fatores de produção autônomos e centrais para a geração de valor agregado, inovação e transformação estrutural das economias (Romer, 1990). O conhecimento, neste sentido, não se limita à pesquisa científica, mas inclui também saberes locais, capacidades organizacionais, cultura empreendedora e redes de cooperação entre empresas, universidades e instituições públicas. A capacidade de gerar, difundir e absorver conhecimento é um diferencial competitivo que permite a modernização da base produtiva, a diversificação econômica e o reposicionamento de regiões em cadeias de valor mais complexas.

A articulação entre esses fatores — terra, trabalho, capital e conhecimento — não é automática nem neutra, sendo mediada por estruturas institucionais, políticas públicas, sistemas de inovação e dinâmicas territoriais específicas (North, 1990; Rodrik, 2007). A eficiência e a equidade no uso e na distribuição desses fatores definem, em grande medida, a capacidade de uma região sustentar trajetórias de desenvolvimento de longo prazo. Nesse sentido, a política econômica e a política regional devem atuar de forma coordenada, promovendo condições para o uso sinérgico dos fatores de produção, reduzindo assimetrias regionais e favorecendo modelos produtivos mais sustentáveis, inovadores e inclusivos.

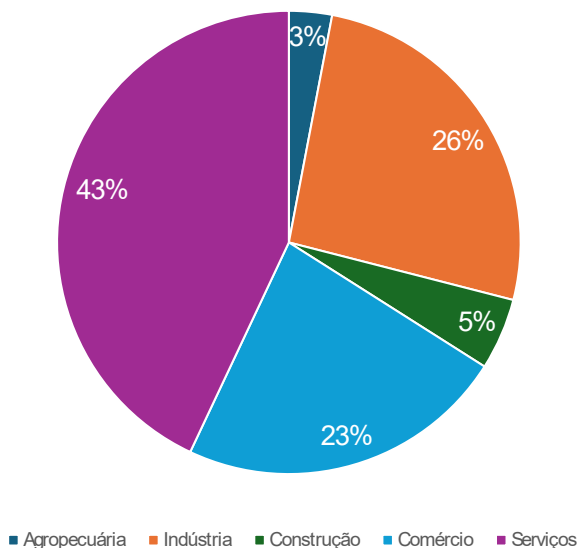
A literatura econômica relativa ao tema do crescimento econômico se estrutura a partir da modelagem matemática de otimização dinâmica presente nos sistemas operacionais de engenharia de produção, que formaliza funções de produção a partir de determinada combinação e ponderação de insumos. Em princípio, essa formatação genérica pode ser aplicada a qualquer problema de otimização, desde prescrição de dietas nutricionais até construção de trajetórias teóricas de alocação de recursos econômicos (Solow, 1956).



TRABALHO

Ao fim de 2024, o estado do Rio Grande do Sul apresentou um estoque de mão de obra empregada de 2.833.955 indivíduos, distribuído entre os seguintes setores: (i) agropecuário; (ii) indústria; (iii) construção; (iv) comércio e v) serviços. A figura 4.1 apresenta a distribuição setorial do emprego.

Figura 4.1 – Distribuição setorial do estoque de emprego no Rio Grande do Sul em 2024



Fonte: Elaborado pelos autores. Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED).

O saldo entre admissões e desligamentos indica uma concentração no ensino médio completo e incompleto, nas faixas etárias até os 24 anos. A distribuição entre gêneros é similar, com pequena superioridade da força de trabalho feminina. Os setores que indicam maior dinâmica de contratação no curto prazo correspondem ao comércio e à construção civil.



TERRA

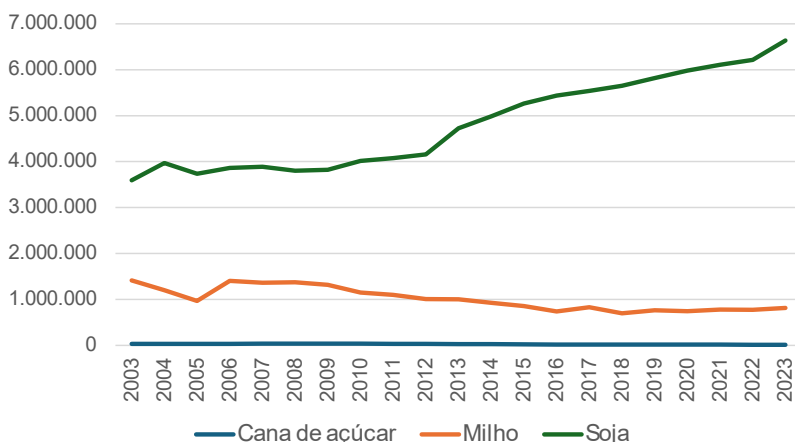
O fator de produção terra corresponde ao espaço natural em que se localizam jazidas minerais, vegetação, relevo, recursos hídricos, condições climáticas e regime pluviométrico sazonal que possibilitam a realização das atividades econômicas. Tradicionalmente, o estado ocupa posição de destaque no desenvolvimento das atividades agropecuárias. As condições edafoclimáticas heterogêneas qualificam o espaço físico a prática de distintas culturas, como a monocultura de grãos na região norte e central, a pecuária extensiva na região oeste, a rizicultura nos alagados da região sul, bem como a agricultura intensiva em mão de obras, característica da vitivinicultura da serra gaúcha.

A ocupação do solo com atividades agropecuárias está condicionada pela disponibilidade de recursos hídricos, correspondente ao conjunto de cursos d'água distribuídos em distintas bacias hidrográficas: Uruguai, Guaíba e Litorânea. Quanto aos recursos minerais, destacam-se as gemas na região norte do estado, bem como as jazidas de carvão, aplicadas na geração térmica. Por sua vez, o potencial energético renovável tem alcançado relevância crescente, especificamente quanto a modalidade eólica.

A principal utilização do fator terra corresponde ao setor agropecuário. Nesse, as lavouras temporárias correspondem a cerca de 93,42% da área colhida. A figura 4.2 apresenta a evolução das principais culturas temporárias entre 2003 e 2023. Nota-se especialização produtiva no sentido da cultura de soja, commodity majoritariamente destinada à exportação.



Figura 4.2 – Evolução das culturas temporárias no Rio Grande do Sul, área colhida



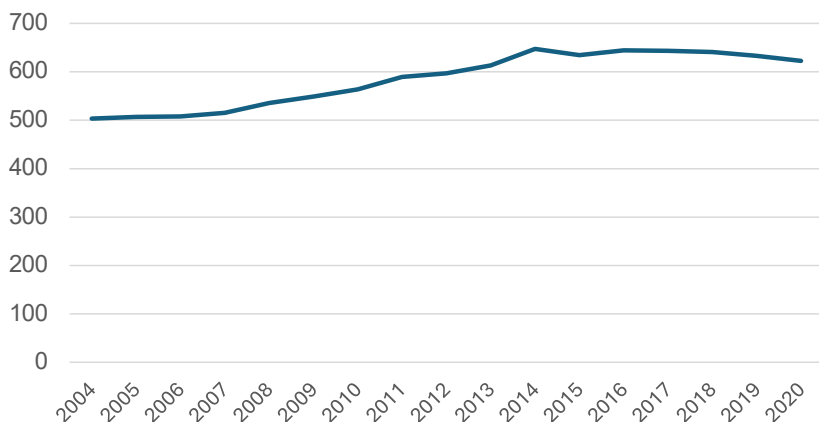
Fonte: Elaborado pelos autores. Departamento de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul (DEE).

CAPITAL

O estoque de capital reflete os investimentos acumulados em infraestrutura, tecnologia e outros bens de capital. No Rio Grande do Sul, esse fator produtivo apresentou uma trajetória crescente entre 2004 e 2020, passando de aproximadamente R\$ 503,6 bilhões para cerca de R\$ 622,8 bilhões (Marquetti *et al.*, 2023), uma taxa média anual de crescimento de cerca de 1,34%. No entanto, nota-se uma leve redução no ritmo de crescimento nos últimos anos da série, especialmente após 2014, o que pode indicar menor intensidade nos investimentos realizados no estado durante esse período. A figura 4.3 apresenta a evolução desse estoque, a preços constantes (2010).



Figura 4.3 – Evolução do estoque de capital no Rio Grande do Sul (R\$ bilhões)



Fonte: Elaborado pelos autores. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA).

PRODUTIVIDADE DOS FATORES

Considerando a abordagem de análise a partir de funções de produção, ao conceito produtividade tem sido dedicada especial atenção de pesquisa, bem como fator explicativo-chave para o desempenho das economias regionais. Nesse sentido, destinatário de políticas públicas que resultem na elevação da produtividade, como meio para incremento da produção e otimização da trajetória econômica de longo prazo.

Em princípio, a produtividade seria um indicador que relaciona grandezas físicas, como volume produzido por unidade de insumo utilizada. No entanto, a literatura econômica tem relacionado o insumo ao PIB, uma grandeza financeira, na medida em que se denomina em termos monetários. Na prática, o termo produtividade tem sido usualmente utilizado no lugar do conceito rentabilidade, mais adequado ao tema econômico de acumulação e repartição de riqueza.



Portanto, para avaliar a produtividade desses fatores, utilizamos a variação percentual anual do volume do valor adicionado no Rio Grande do Sul (SPGG-DEE/RS). A partir dos dados da CAGED, obteve-se a evolução do crescimento do estoque de emprego entre 2002 e 2022. Fazendo o mesmo procedimento para a evolução do PIB agrícola gaúcho e da área colhida, foram obtidas séries para comparação entre os crescimentos desses insumos básicos e do produto. Para o capital, foram utilizados os valores estimados do estoque de capital para os anos de 2003 e 2020. Fazendo o índice = 100 para o ano de 2002, foram estimados pontos iniciais (2003) e finais (2024). A partir desses pontos, foram calculadas taxas anualizadas de crescimento – CAGR (*Compound Annual Growth Rate*). A tabela 1 apresenta o comparativo entre essas taxas CAGR dos insumos (trabalho, terra e capital) e produto (valor adicionado e PIB agropecuário).

Tabela 4.1 – Índices CAGR de insumos e produtos no Rio Grande do Sul

Categoria	Variáveis	CAGR
Insumo	Trabalho	2,00%
	Capital	1,34%
	Terra	1,62%
Produto	VA	0,93%
	PIB Agropecuário	1,22%

Fonte: Elaborado pelos autores. DEE, CAGED, Sistema de Contas Regionais (SCR).

Observa-se que as taxas de crescimento do produto são inferiores às taxas de crescimento dos insumos, indicativo de perda de produtividade total desses fatores. Adicionalmente, percebe-se heterogeneidade na alocação de insumos, com predomínio dos fatores trabalho e terra. Esse predomínio guarda coerência com o processo de especialização produtiva do estado nos setores primário e terciário, correspondendo à tendência de estagnação e insuficiência no fluxo de investimentos em formação de capital fixo, penalizando o setor secundário, principalmente.



A dinâmica do setor primário – agropecuária, está vinculada predominantemente a incorporação de área, implicando tendência à produtividade declinante e limites à expansão, sacrificando outras culturas ou impactando o meio ambiente. O potencial produtivo do fator de produção terra se altera ao longo do tempo, coerente com alterações nas dinâmicas econômica (sentido dos eixos de comercialização de commodities), tecnológico (inovações em cultivares e equipamentos) e ambiental (esgotamento e mudança climática). No Brasil, observa-se mudança da fronteira produtiva agrícola, deslocando-se gradativamente da região sul para o centro e norte.

Um duplo movimento, de pesquisa tecnológica permitindo incorporação de novas áreas, bem como o esgotamento de áreas tradicionais devido ao uso intensivo. Quanto ao preço da terra, esse tem respondido com defasagem temporal, possibilitando ganhos de arbitragem que atuam como um vetor de força para incorporação de novas áreas. Esse mecanismo implica na incorporação de áreas, possibilitando acumulação de riqueza no curto prazo para posterior motivação de gastos em infraestrutura logística, majoritariamente pelo setor público. No caso, a demanda por novas áreas produtivas e sua consequente ocupação se antecipam a provisão de fatores produtivos pelo lado da oferta.

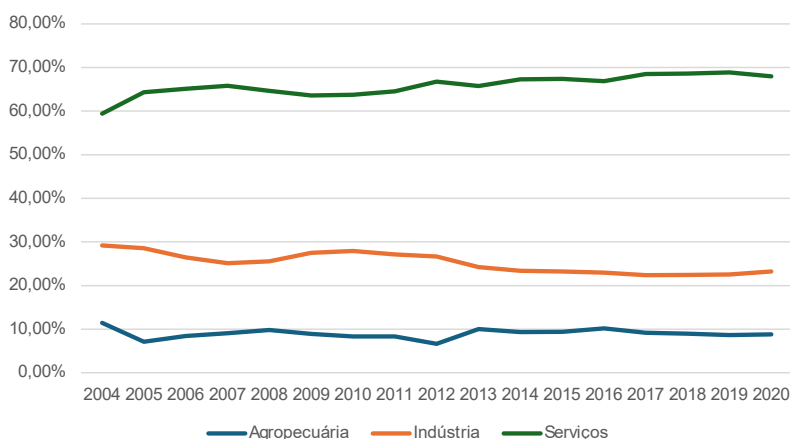
A literatura econômica postula a precedência desses fatores produtivos como determinantes da competitividade regional e da decisão racional de investimentos. Na prática, esses fatores têm sido construídos a posteriori, já inseridos em um processo produtivo de acumulação de riqueza previamente estabelecido na fase de arbitragem de oportunidades que viabiliza a incorporação de novas extensões de terra. Nota-se a presença de fatores de arbitragem de mercado que implicam em trajetória de perda de competitividade do espaço geográfico gaúcho⁸. Com o tempo, a redução de possibilidade de arbitragem deverá ser alcançada pelo ajuste dos preços de terra no estado, correspondendo a um deságio, equivalendo a perda patrimonial.

8 Observa-se disparidade entre produtividade e preço por hectare de terra, conforme consulta a Agroconsult (Rally da Safra - <https://rallydasafra.com.br/>) e INCRA (Incra lança novo sistema com valores de terras rurais no Brasil - MundoGEO)



Por sua vez, o setor terciário torna-se receptor preferencial do fator trabalho, com limites ao crescimento da produtividade, dada a relativa pequena relação capital/produto inerente a essas atividades, impondo limites a remuneração da força de trabalho. A figura 4.4 mostra a evolução setorial do valor adicionado bruto no estado, indicando coerência entre os índices CAGR de alocação de fatores e o perfil da matriz produtiva gaúcha.

Figura 4.4 – Valor adicionado bruto no Rio Grande do Sul – estratificação setorial



Fonte: Elaborado pelos autores. SCR.

LOGÍSTICA

O nível de complexidade de uma malha produtiva e o volume de seu comércio intermediário são indicativos da escala e escopo das operações domésticas, podendo se constituir em elemento-chave para sua competitividade. Quanto mais integradas essas atividades, possibilita-se a viabilidade econômica de distintas empresas, cuja demanda doméstica atua como um *hedge* para o risco de mercado, compensando as escalas mínimas viáveis para operação. A malha produtiva torna-se orgânica, constituída a partir de unidades produtivas que estimulam a formação de sistemas em seu entorno



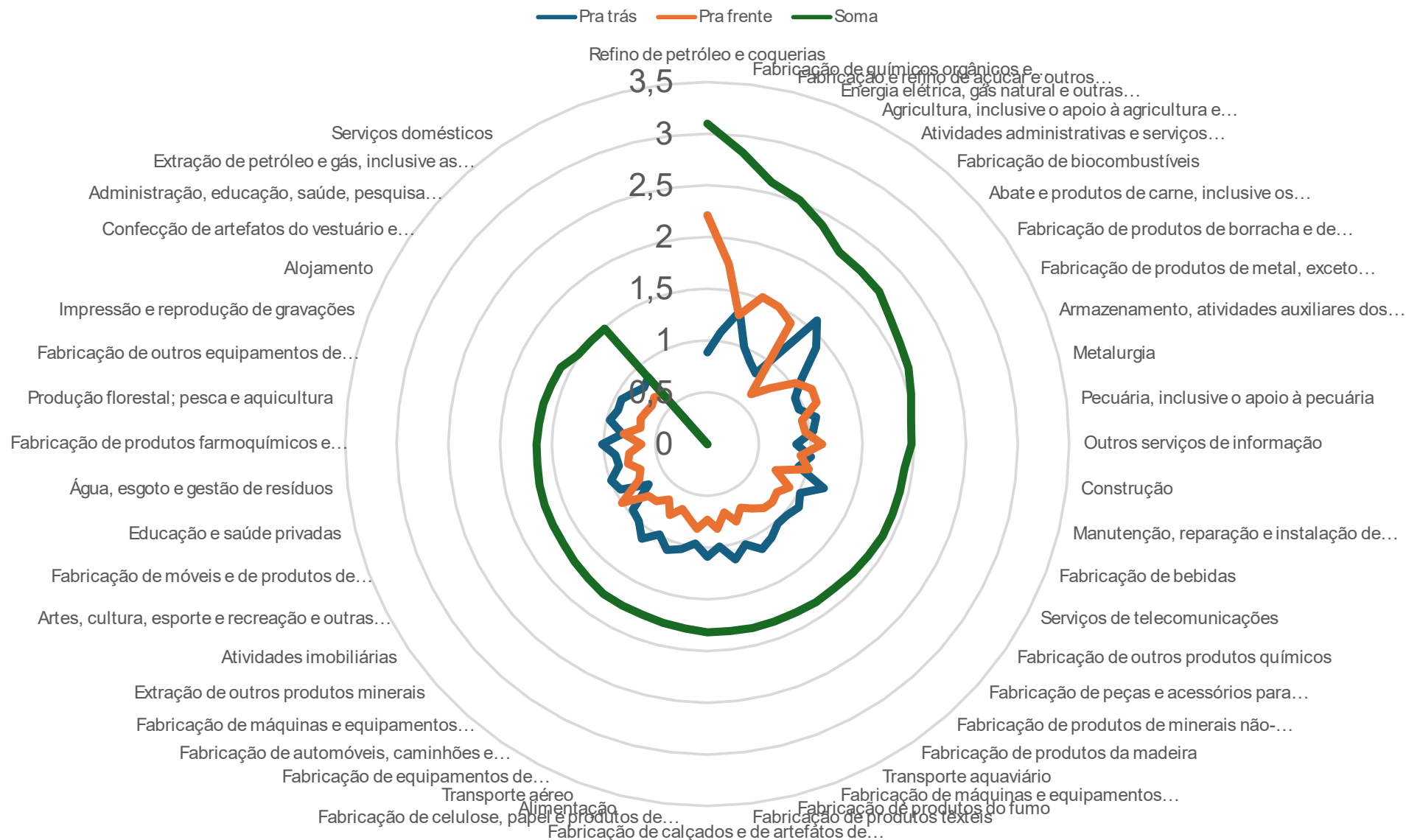
e constituindo nós ou lugares centrais na teia de interrelações comerciais. O fluxo crescente de comércio entre esses distintos nós determina a formatação de eixos troncais de comércio.

Dadas as dotações de fatores produtivos e possibilidades de conexão de uma região aos espaços externos, constituindo distintas correntes de comércio, em geral, ocorre um processo de especialização produtiva em torno de um grupo específico de produtos, que constituem a base de exportação daquela região – em termos amplos, exportação para outras regiões, seja no espaço estadual, nacional ou internacional. O volume de transações crescentes com o nível de complexidade da matriz produtiva possibilita a constituição de polos econômicos. Esses polos desenvolvem-se de maneira heterogênea, vinculadas às especificidades de escala de cada mercado, possibilitando uma malha produtiva em que se destacam lugares centrais e uma hierarquia de regiões. Em geral, bens e serviços de maior complexidade são produzidos a partir de locais com maior escala e escopo de produção, orientados a partir de economias de aglomeração, que contribuem para o incremento da produtividade, na medida em que reduzem custos logísticos e operacionais. A complexidade crescente da malha produtiva guarda correspondência com o incremento do nível de especialização produtiva. Essa especialização, por sua vez, representa a fragmentação da atividade produtiva em etapas de produção que passam a ser operacionalizadas por elos produtivos interdependentes, comercializadores de mercadorias entre si. Ocorre, nesse sentido, uma tendência ao crescimento do consumo intermediário entre as unidades produtivas.

O efeito desse crescimento do consumo intermediário pode ser observado a partir dos indicadores de Rasmussem, que apresentam os efeitos de encadeamento produtivo para a frente e para trás dos distintos segmentos ou setores produtivos. Índices mais elevados indicam maior complexidade produtiva, bem como potencial de incremento no efeito multiplicador a partir de choques de oferta e demanda. A figura 4.5 apresenta um mapa radial da matriz intersetorial do Rio Grande do Sul, em termos do índice de Rasmussen. Esses índices foram calculados a partir dos dados da Matriz de Insumo Produto do Estado do Rio Grande do Sul.



Figura 4.5 – Índices de Rasmussen da matriz intersetorial do Rio Grande do Sul



Fonte: Elaborada pelos autores. MIP-RS.



A figura 4.6 destaca apenas o efeito para trás, principal em termos de encadeamentos indutores de demanda. O valor de corte é 1,0, ou seja, foram selecionados aqueles setores que têm um potencial multiplicador de demanda, facilitando a identificação das principais atividades indutoras na matriz produtiva do estado do Rio Grande do Sul. Aqui, destacam-se: biocombustíveis, carnes, alimentos e bebidas.

Figura 4.6 – Índice de Rasmussen no RS – efeitos para trás



Fonte: Elaborada pelos autores. MIP-RS.

Descontando-se o efeito do setor de serviços, em que comércio, transporte e armazenagem constituem insumos inerentes a própria dinâmica de comercialização no mercado, observa-se um papel relevante de atividades industriais de processos, como refino de petróleo e setor químico, que constituem elos determinantes e internos a diversas cadeias de valor. Especificamente, são indústrias cujos produtos são insumos de diversas outras atividades, conferindo um caráter relevante a jusante no processo produtivo. Esse tipo



de efeito indica que tais setores são centrais para a competitividade dos demais setores produtivos, determinantes do nível geral de custos da matriz produtiva do estado. A perda de produtividade nesses setores pode representar gargalos relevantes para o desempenho da economia gaúcha.

Por outro lado, as atividades com maiores efeitos a montante são a indústria alimentícia (carnes e leite, bebidas), biocombustível, calçados e metalmeccânica, cujo desempenho estimula a demanda por produtos do restante da matriz produtiva, com efeitos multiplicadores relevantes para o crescimento econômico.

Comparando esses dois efeitos, observa-se um predomínio dos setores produtores de insumos, indicativo do grau de integração da malha produtiva do estado e o quando o mercado doméstico é relevante para o faturamento. No entanto, o menor potencial do efeito dos setores produtores de bens finais constitui um gargalo para o efeito multiplicador sobre o crescimento e dinamismo da economia gaúcha, podendo ser interpretado como menor potencial competitivo. Nesse sentido, pode-se inferir uma trajetória de insulamento da economia do estado, em função da perda de competitividade de suas atividades produtores de bens finais, fundamentadas na indústria de insumos local. Essa, por sua vez, opera com escalas subótimas, impondo custos de ineficiência ao restante da cadeia produtiva.

Quanto à agropecuária, constitui-se em fonte secundária de efeito a jusante, na medida em que fornece insumos para os setores: alimentício, de biocombustíveis e coureiro-calçadista, principalmente.

Essa avaliação pode ser corroborada a partir da análise da tabela 4.2 que mostra o nível de compras de insumos domésticos (razão insumo/produto – RIPRS), agregação de valor (valor adicionado – VA), bem como os principais mercados de origem de insumos e destino dos produtos. Essa tabela foi construída a partir dos dados mensais de fluxo de mercadorias coletados pela Subsecretaria de Receita da Secretaria da Fazenda do estado.



Tabela 4.2 – Indústria do Rio Grande do Sul, origem e destino de produtos – julho/2024

Setor	RIPRS	VA	Origem Insumos			Destino produtos		
			INT	OUF	EXT	INT	OUF	EXT
Agroindústria	57,41%	38,13%	79,30%	15,14%	5,56%	36,94%	43,83%	19,23%
Alimentos	42,67%	13,29%	48,34%	50,71%	0,95%	50,17%	41,17%	8,65%
Bebidas	24,29%	104,32%	49,64%	47,16%	3,20%	49,02%	50,19%	0,78%
Borracha	23,72%	-4,79%	22,58%	71,58%	5,84%	30,65%	63,72%	5,63%
Cimento	30,85%	74,42%	53,81%	46,19%	0,00%	94,93%	5,07%	0,00%
Combustíveis	21,19%	174,23%	58,11%	34,37%	7,52%	36,37%	62,69%	0,94%
Couro-calçadista	40,85%	86,25%	76,08%	18,47%	5,45%	28,11%	50,67%	21,23%
Defensivos	0,99%	28,90%	1,28%	98,72%	0,00%	53,47%	46,53%	0,00%
Eletroeletrônicos	20,19%	78,00%	35,94%	45,70%	18,36%	26,39%	70,22%	3,39%
Energia	11,48%	474,56%	65,94%	34,06%	0,00%	12,19%	87,81%	0,00%
Fertilizantes	30,33%	-5,26%	28,74%	2,83%	68,44%	60,19%	36,60%	3,21%
Madeira	32,27%	116,52%	69,87%	30,13%	0,00%	60,30%	25,51%	14,19%
Metalmecânico	39,59%	28,10%	50,71%	42,38%	6,91%	36,13%	55,48%	8,39%
Móveis	35,00%	73,18%	60,61%	38,62%	0,77%	40,08%	51,10%	8,82%
Outras	61,97%	-5,01%	58,86%	40,76%	0,38%	40,95%	56,01%	3,04%
Papel	16,83%	54,43%	26,00%	60,88%	13,12%	67,58%	31,50%	0,91%
Plástico	26,85%	75,03%	47,00%	51,00%	2,00%	46,83%	50,60%	2,57%
Ração	106,15%	-56,15%	46,55%	51,95%	1,50%	57,46%	34,45%	8,09%
Tabaco	9,55%	214,44%	30,03%	59,56%	10,40%	6,09%	11,55%	82,37%
Têxtil	20,30%	87,80%	38,13%	59,09%	2,78%	53,17%	46,31%	0,53%
Vidro	12,32%	49,21%	18,38%	81,62%	0,00%	53,94%	46,06%	0,00%

Fonte: Elaborada pelos autores. RADAR-RS – Julho/2024.



Nota-se a relevância do mercado doméstico do estado, bem como sua integração com o restante do território nacional. Caso dos setores de combustíveis, eletroeletrônicos, metalmecânico, coureiro-calçadista e eletricidade, que seguem as logísticas internas dos grandes grupos empresariais que detêm unidades produtivas em todo o país, bem como a regulação específica do setor de energia elétrica, com o despacho de carga definido segundo o Operador Nacional do Sistema – ONS. Particularmente, o setor calçadista apresenta relevante potencial de efeitos para frente e para trás, na medida em que adquire parte significativa de insumos no estado e adiciona relativamente mais valor no processo produtivo.

Alguns segmentos são típicos exemplos de atividades intrinsecamente voltadas à atuação local, como a indústria cimenteira, bem como elos de mercados internacionais de *commodities* – caso dos fertilizantes, por limitação física da oferta de cloreto de potássio e nitrogenados, e do tabaco, cultura de exportação.

Analisando em conjunto o radial dos índices de Rasmussen com os dados de origem e destino de recursos, observamos limitações a competitividade da matriz produtiva gaúcha, majoritariamente dependente do mercado interno. Setores que apresentam uma tendência concentradora de alocação de recursos, caso da agropecuária de *commodity* soja, conforme previamente demonstrado detêm menor potencial de efeitos multiplicadores a jusante e montante. Seja por reduzido efeito a montante, considerando a dependência de importação de fertilizantes, seja pelo uso majoritário do fator de produção terra, esse setor tem potencial reduzido para dinamização da economia gaúcha. Nesse sentido, observa-se uma crescente especialização produtiva primário-exportadora que confere maior relevância à base de exportação do complexo soja, determinando o crescimento de polo econômico nas principais regiões de plantio, correspondente ao noroeste do estado. As economias de aglomeração geradas naquela região, bem como o nível das interações



produtivas, entretanto, são insuficientes para um derramamento de demanda sustentável ao restante da matriz produtiva. Dada essa insuficiência, as taxas de crescimento do estoque de capital, frutos do investimento, apresentam comportamento modesto ao longo do tempo, com tendência de estagnação, enquanto o fator trabalho passa a ser crescentemente absorvido no setor de serviços (incluído comércio). Historicamente, o setor industrial e de serviços localiza-se nas principais aglomerações urbanas, correspondentes à região metropolitana de Porto Alegre e à serra gaúcha, que apresentam processos de obsolescência e estagnação demográfica.

No espaço produtivo gaúcho, essas diversas atividades industriais estão inseridas em teias interligadas, a partir de pontos nodais específicos, determinados a partir da especialização produtiva que orienta bases de exportações locais. A partir dessa especialização produtiva, alcança escalas produtivas correspondentes à intensidade de capital e complexidade produtiva e tecnológica, possibilitando a ocorrência dupla de economias de escala e escopo, que orientam vetores gravitacionais de aglomeração produtiva. Quanto maiores os requisitos de escala e complexidade, maior a necessidade de conurbação espacial, destacando-se hierarquia de cidades e regiões, com subdivisões, logísticas troncais e diversas ramificações e negócios ancilares.

O quadro anexo apresenta as principais regiões do estado, suas cidades-polo que concentram infraestrutura de serviços aos respectivos entornos, bem como a atividade econômica que constitui sua base de exportação e as principais empresas atuantes. Na maior parte do estado, principalmente em regiões mais distantes, destaca-se a agricultura da soja, do arroz e a pecuária extensiva bovina. As atividades industriais estão próximas ao litoral e às principais zonas urbanas, destacando-se os complexos refino do petróleo, químico e metalomecânico.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Historicamente, constituiu-se uma malha produtiva complexa no estado do Rio Grande do Sul, com significativa participação do setor industrial, localizado majoritariamente próximo ao litoral (Região Metropolitana de Porto Alegre e Serra Gaúcha). Adicionalmente, o estado tem sido caracterizado por isolamento relativo, de forma que a matriz produtiva se desenvolveu para atender à demanda doméstica, principalmente. Nos últimos anos, observa-se o destaque do setor agrícola exportador de *commodities* inserido na dinâmica de comércio internacional. Esse setor apresenta restritos efeitos de encadeamento doméstico, apresentando vazamentos significativos para o setor externo. A carência de efeitos de encadeamento que gerem demanda sustentável aos demais setores da malha produtiva implica escalas subótimas, confinando essas indústrias ao mercado local. Consequentemente, gesta-se um vetor de ineficiência de custos, levando a tendência ao insulamento e perda de competitividade do mercado gaúcho. A contrapartida é a hipertrofia do setor agrícola primário exportador, formatando um enclave produtivo dentro da economia do estado.

A perda de competitividade desse setor frente ao crescimento da fronteira agrícola para o norte do Brasil – o MATOPIBA⁹, implica acelerada antecipação dos desafios de crescimento sustentável para o estado. Ainda que atualmente insuficiente, o cenário que se apresenta é de ausência de base de exportação.



REFERÊNCIAS

BAUMOL, W. J.; BLINDER, A. S. **Macroeconomia**: princípios e política. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

BOISIER, S. Desenvolvimento local: uma resposta aos desafios da globalização. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 31, n. esp., p. 20-37, 2000.

CANO, W. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. 5. ed. São Paulo: Difel, 2012.

CASTRO, C. P. de; DALLABRIDA, V. R. Governança territorial e inovação no desenvolvimento regional: o caso do Rio Grande do Sul. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 925-949, 2016.

COSTA, H. S. M. da. **Política regional e planejamento territorial no Brasil**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2015.

CHRISTALLER, W. **Die zentralen Orte in Süddeutschland**. Jena: Gustav Fischer, 1933. (Tradução em inglês: Central Places in Southern Germany. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1966).

DNIT – DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES. **Mapa De Condição Da Manutenção – ICM Rio Grande Do Sul**, 2025.

FEE – FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. **Boletim de Desenvolvimento Regional do RS**. Porto Alegre, 2021.

FISCHER, A. L.; VAZ, T. N. Estrutura agrária e desenvolvimento regional: estudo do Rio Grande do Sul. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, n. 2, p. 45-68, 2004.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 10.283/1994** – Criação dos Coredes. Porto Alegre, 1994.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Plano Estratégico Fundopem/RS 2020-2025**. Porto Alegre, 2020.

HIRSCHMAN, A. O. **The Strategy of Economic Development**. New Haven: Yale University Press, 1958.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de Influência das Cidades – REGIC**. Rio de Janeiro, 2020.



KRUGMAN, P. R.; OBSTFELD, M. **Economia internacional: teoria e política**. São Paulo: Pearson, 2005.

LUCAS, R. E. On the mechanics of economic development. **Journal of Monetary Economics**, v. 22, n. 1, p. 3-42, 1988.

MARQUETTI, A.; MIEBACH, A. D.; da SILVA, K. F.; SOLANO, F. PROJETO: **Economia Gaúcha: Produtividade do Trabalho, Progresso Técnico e Dinâmica Recente da Estrutura Produtiva**. Relatório Final. Programa de Apoio a pesquisa aplicada em Finanças Públicas – PFP. SEFAZ/RS, 2023.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, Douglass C. Location Theory and Regional Economic Growth. **Journal of Political Economy**, v. 63, n. 3, p. 243-258, 1955.

PERROUX, F. **Note sur la notion de pôles de croissance**. *Économie Appliquée*, v. 8, n. 1-2, p. 307-320, 1955.

WEBER, A. **Über den Standort der Industrien**. Tübingen: Mohr, 1909. (Tradução em inglês: *Theory of the Location of Industries*. Chicago: University of Chicago Press, 1929).

RODRIK, D. **One economics, many recipes: globalization, institutions, and economic growth**. Princeton: Princeton University Press, 2007.

ROMER, P. M. Endogenous technological change. **Journal of Political Economy**, v. 98, n. 5, p. S71-S102, 1990.

SOLOW, R. M. A contribution to the theory of economic growth. **Quarterly Journal of Economics**, v. 70, p. 65-94, 1956.



ANEXO

Região	Setor	Cidades pólo	Principais atividades	Empresas âncora	PIB (R\$ bilhões)	População (mil)	Empregos (mil)	Exportação (R\$ milhões)	Educação matrículas (mil)		Saúde				Logística			
									Superior	Básico	Estabelecimentos	Leitos	Profissionais	Equipamentos	Rodoviário	Ferrovário	Aquaviário	Aéreo
Centro-Ocidental	Pecuária	Santa Maria	Pecuária bovina, máquinas e implementos agrícolas	Frigorífico Silva, Thor Máquinas e Montagens, COFELMA	11,9	385	84,1	399 (soja)	16,2 (UFSM)	1,28 (Inst. Olavo Bilac)	796	1140	6240	3190	BR-158 RSC-287	Rumo		Aeroporto Regional Brigadeiro Cherubim Rosa Filho
Centro-Oriental	Agroindústria, TI, diversos	Santa Cruz do Sul	Fumo; metalurgia/ utilidades; carnes; TI; brinquedos	Souza Cruz, Philip Morris, Metalúrgica MOR, Excelsior Carnes, Imply, Xalingo	10,4	132	41,9	1390 (tabaco)	8,72 (Unisc)	7,58 (Colégio Mauá)	558	356	2640	992	BR-471 RSC-287 RSC-53 BR-386	Desativada (ferrovia do trigo)	Hidrovia do Rio da Prata	Aeroporto de Santa Cruz do Sul
Metropolitana POA	Químico, Metalmeccânico, comunicações	Porto Alegre	metalurgia, química, comunicações	Gerdau, Ultra, RBS	76	1490	657	978 (soja)	28,5 (UFRGS)	876 (fundamental 1)	3670	8350	49600	18900	BR-101 BR-290 BR-386	Rumo	Porto RS	Porto Alegre Airport
Noroeste	Agroindústria, grãos	Passo Fundo	Soja, milho e trigo	BSBIOS, Kuhn	10	206	64,7	1.610 (soja)	12,5 (UPF)	13,2 (fundamental 1)	781	1180	7560	3590	BR-285 BR-470 BR-386 BR-480 BR-153	Rumo (desativada)		Aeroporto Lauro Kurtz
Nordeste	Metalmeccânico	Caxias do Sul	Metalmeccânico	Randon, Marcopolo, Agrale, Guerra	25,9	523	159	118 (carroçarias)	15,4 (UCS)	29 (fundamental 1)	1160	1360	11500	5490	BR-116 ERS-122	Desativada (Montenegro-Caxias do Sul)		Aeroporto Regional de Caxias do Sul
Sudoeste	Agropecuária	Bagé	agropecuária	Librelotto Rubim, Angico, Martins Teixeira	3,14	121	21,4	51,6 (carne bovina)	2,57 (Urcamp)	8,06 (fundamental 1)	192	343	1730	758	BR-153 BR-293 RSC-473	Desativada	Hidrovia Brasil-Uruguaí	Aeroporto Internacional de Bagé (CCR)
Sudeste	Alimentos	Pelotas	agropecuária	Lifemed, Irgovel, Schramm	9,49	343	72,3	77,1 (arroz)	12,6 (UFPel)	21,9 (fundamental 1)	851	1320	8340	3970	BR-116 BR-392	Rumo (Tronco Principal Sul)	Porto RS	Aeroporto Internacional de Pelotas

Fonte: DataViva. <https://www.dataviva.info/>

5

Guilherme Correa Petry

NOVOS INSTRUMENTOS PARA IMPULSIONAR A ECONOMIA GAÚCHA

DOI: 10.31560/pimentacultural/978-85-7221-496-4.5



INTRODUÇÃO

Por décadas, os governos do Estado do Rio Grande do Sul precisaram direcionar as atenções para medidas de financiamento de sucessivos déficits, tendo experimentado períodos mais agudos em que não houve suficiência financeira para honrar os compromissos mais básicos.

Em janeiro de 2019, os salários dos servidores estaduais do RS eram pagos com atraso e parcelamento há quase quatro anos; o 13º salário de 2018 não fora quitado; o pagamento de fornecedores do estado e os repasses de saúde a municípios acumulavam atraso; o pagamento da dívida com a União estava suspenso por liminar desde 2017; o pagamento anual de precatórios estava limitado graças a outra liminar; e o investimento estadual atingira o menor nível desde a redemocratização. E, embora todos os estados enfrentassem uma situação fiscal preocupante, exacerbada pelos efeitos da recessão econômica nos anos anteriores, poucos apresentavam o estado de insolvência do RS (Petry; Antunes; Gobetti, 2021, página 72).

Esses períodos foram superados com medidas que visavam prover recursos financeiros ao caixa estadual no curtíssimo prazo. O “cardápio” foi variado e incluiu privatizações, saques de recursos de terceiros depositados no caixa do estado, saques dos depósitos judiciais, atraso e parcelamento da folha de salário - incluindo o 13º salário - e de fornecedores, atraso em repasses de saúde a municípios e uso de recursos extraordinários, como a venda da folha de salários ao Banrisul e mesmo a antecipação de arrecadação do ICMS (Petry; Antunes; Gobetti, 2021).

O cenário dos últimos anos é mais brando. A partir de algumas reformas, em especial a administrativa e a previdenciária, que reduziram o crescimento vegetativo da folha salarial e diminuiram o déficit previdenciário em aproximadamente 10%; de um aumento



da arrecadação no período pandêmico, via processo inflacionário; e de expressivos volumes de recursos de privatizações, o governo do Estado pode quitar dívidas com servidores e fornecedores e promover investimentos a patamares superiores à média histórica.

Um dos fatores preponderantes para a mudança de cenário experimentada são as negociações em torno da dívida com a União. A homologação do Regime de Recuperação Fiscal em janeiro de 2021 reestabeleceu os pagamentos, suspensos desde 2017, mas de forma escalonada, com parcelas do serviço da dívida que começavam em zero e aumentavam anualmente até o atingimento dos 100% no final de um período de 10 anos. Em 2024, após o desastre climático que acometeu o Estado, o Congresso Nacional promulgou a Lei Complementar 206, que na prática suspendeu novamente os pagamentos da dívida por mais três anos, e determinou que o governo estadual utilize esses recursos em investimentos para reconstruir o Estado.

Se historicamente a estrutura estatal do RS foi condicionada a buscar soluções financeiras de curtíssimo prazo, o contexto atual é de uma janela de oportunidade para focar em medidas de médio prazo, que possam apoiar o desenvolvimento econômico do Estado. De fato, as condições postas não apenas possibilitam essa mudança de foco, mas obrigam o governo a realizar investimentos em volumes sem precedentes neste século, e é necessário que esses sejam capazes de promover o desenvolvimento econômico do RS, caminho imperativo para que a arrecadação suporte o pagamento da dívida no futuro próximo.

Mas essa janela de oportunidade não se apresenta sem limitações. Além de buscar uma trajetória de equilíbrio fiscal que possibilite a retomada gradual do pagamento da dívida, o que implica no cumprimento de uma série de indicadores que limitam o crescimento da despesa, o Estado precisará se adaptar às limitações impostas



pela reforma tributária ao que historicamente é a principal ferramenta de incentivo à economia e à competitividade: os incentivos fiscais.

A reforma tributária em curso tem como um de seus principais objetivos acabar com a guerra fiscal que há muito caracteriza a relação entre os estados. Entre as diversas mudanças propostas, duas se destacam por seu impacto direto no estabelecimento dessa “paz tributária”. Em primeiro lugar, o estabelecimento de uma alíquota de referência nacional elimina a autonomia que os estados hoje possuem para criar tratamentos tributários diferenciados. Em segundo lugar, a fundamental alteração no princípio de tributação, que deixa de incidir na origem da produção para ser aplicada no destino final do consumo. Com essa mudança de paradigma, a arrecadação tributária passará a ocorrer onde o bem ou serviço é efetivamente consumido, independentemente do local onde foi produzido, removendo assim o principal incentivo para que estados ofereçam benefícios fiscais como forma de atrair investimentos.

Se por um lado existe a necessidade de incentivar a economia local, e por outro há restrições importantes aos elementos tradicionais de incentivo (gastos orçamentários e tributários), impõe-se ao Estado uma busca por alternativas. Nesse sentido, o RS tem vantagens competitivas relevantes, oriundas do arranjo institucional de seu sistema financeiro. Contando com três instituições financeiras e uma empresa estatal focada em soluções para apoiar o desenvolvimento, a exploração de medidas de engenharia financeira e de crédito pode ser facilitada.

As próximas seções serão apresentadas da seguinte forma. A seção 2.1 aborda os instrumentos financeiros existentes, e que podem ser aplicados no contexto do Estado, a seção 2.2 apresenta dois casos relevantes de outros estados e que tem possibilidade de aplicação no RS e a seção 2.3 explora o arranjo institucional gaúcho e suas potencialidades para incentivar a economia. Por fim, a última seção trata das considerações finais.



INSTRUMENTOS FINANCEIROS

A ferramenta financeira mais consagrada no setor público para incentivar setores da economia é o subsídio, medida em que o governo arca com parte dos encargos do financiamento para que o setor alvo da política tenha acesso a crédito mais barato. Os principais programas de juros subsidiados são promovidos pelo governo federal, incluindo o Plano Safra, o Pronaf e Pronamp para o setor agrícola, Pronampe para PME's, Finep para a inovação, dentre outros.

No âmbito subnacional encontram-se historicamente alguns programas de microcrédito, mas os subsídios ganharam destaque e volume mais recentemente, com os programas de Juro Zero. Iniciativas de apoio a microempreendedores e às pequenas empresas, com objetivo de fomentar a economia local, tiveram o Estado de Santa Catarina como protagonista inicial, mas foram impulsionadas e ganharam força entre os entes no período pandêmico. (Barbosa, 2023).

O Programa Juro Zero no RS teve início em fevereiro de 2022, tendo contado com um aporte de R\$ 100 milhões do Estado para subsidiar a totalidade dos juros, alavancando um volume de crédito de R\$ 382 milhões para 15.709 empresas, entre microempreendedores individuais, microempresas e empresas de pequeno porte. Essa medida, assim como as políticas de crédito subsidiado que a sucederam, como o Pronampe Gaúcho (medida de apoio a empresas atingidas pela enchente de 2024), se enquadram no rol de políticas de socorro as empresas, mas não necessariamente promovem o desenvolvimento econômico, o que demandaria outros critérios de seleção de setores e destinação dos recursos para investimentos que aumentassem a capacidade produtiva.



Por outro lado, a experiência de aplicação dessas políticas de socorro às empresas via crédito teve como efeito colateral a aprendizagem institucional, já que todas as três instituições financeiras operaram com subsídios desde 2022 e as estruturas estatais precisaram organizar bases de dados e testar os parâmetros estabelecidos para cada linha de crédito criada. Considerando a robustez do sistema financeiro estadual, esse amadurecimento institucional pode ser um fator decisivo para a instituição de uma política de crédito coordenada, com foco em setores estratégicos e capaz de alavancar a economia gaúcha.

Uma alternativa às políticas de crédito subsidiado que vem ganhando força é a instituição de fundos estruturados por parte dos entes estatais. Também conhecidos como “fundos alternativos”, esses têm o objetivo de auxiliar no financiamento de setores da economia real. Eles funcionam como uma ponte entre investidores, pessoas físicas ou jurídicas, e segmentos econômicos importantes para o Brasil, como o imobiliário, o varejista e o agronegócio. Esses fundos podem ter basicamente 3 tipos:

a. Fundos de Investimento Imobiliário

Os Fundos de Investimento Imobiliário (FIIs) são a modalidade mais famosa de fundos estruturados. Segundo dados da ANBIMA, o número de contas de investidores nessas aplicações saiu de 89, em dezembro de 2006, para 8,1 milhões em agosto de 2022. Para efeito de comparação, nos tradicionais fundos de renda fixa existem pouco mais de 11 milhões de contas abertas. Essas aplicações investem em ativos imobiliários, como shoppings e empreendimentos, são abertas para pessoas físicas e conhecidas pela distribuição de dividendos. Esses proventos são oriundos dos aluguéis das salas ou lojas dentro dos espaços comerciais, para os quais os investimentos são destinados.



b. Fundos de Investimento em Direitos Creditórios – FIDCs e FIDCs-NP

Esse fundo adquire direitos creditórios (recebíveis), valores que companhias têm a receber. O FDIC compra os direitos sobre as dívidas, antecipando assim os valores a receber para o credor original, e o fundo recebe uma taxa de juros em cima dos títulos de dívida adquiridos. Essas aplicações só podem ser acessadas por investidores qualificados, com pelo menos R\$ 1 milhão investido, ou aqueles classificados como profissionais. A modalidade vem adquirindo relevância para o setor público, sendo possível identificar diversas iniciativas de governos estaduais que instituem e aportam recursos em fundos destinados a setores específicos, como é o caso dos FIAGRO-FDICs.

c. Fundos de Investimento em Participações – FIPs

Os FIPs destinam os recursos dos cotistas à compra de participações em empresas, sejam elas de capital aberto, fechado ou sociedades limitadas. Por permitirem o investimento em companhias que estão fora da Bolsa, ficaram conhecidos como fundos de “private equity” ou “capital privado”, em português. Outra característica que diferencia os FIPs é que estas aplicações costumam investir em empresas em fase de desenvolvimento. Isso significa que o risco pode ser bastante alto, já que não são negócios consolidados. Dentre os fundos que possuem aportes estatais e, portanto, visam o desenvolvimento de setores estratégicos pode-se destacar o Criatec, gerido pelo BNDESPAR com foco em promoção da inovação; e o FUNSES 1, com capital integralizado pelo Fundo Soberano do ES e gerido pelo Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo – BANDES.

Os Fundos de Investimento nas Cadeias Produtivas Agroindustriais – FIAGRO’s foram introduzidos pela Lei nº 14.130/2021 com o objetivo de canalizar recursos do mercado financeiro para o agronegócio brasileiro. Com tratamento tributário diferenciado,



os FIAGRO's podem assumir estruturas de FII, FIP ou FDIC, podendo investir recursos em imóveis rurais, créditos do agronegócio, participações em empresas do setor agroindustrial, títulos de dívida (LCA e CRA) e ativos financeiros de apoio à cadeia do agro.

No setor público, as iniciativas de FIAGRO-FDIC têm utilizado a nova estrutura de subclasses definida pela Resolução CVM 175 (sênior, subordinada mezanino e subordinada) para aportar recursos e garantir arranjos que possibilitem créditos subsidiados a setores específicos.

EXPERIÊNCIAS DE OUTROS ESTADOS

Como abordado anteriormente, o contexto de desequilíbrio estrutural das contas e os períodos de crises financeiras pelos quais passaram os governos estaduais do RS ao longo das últimas décadas condicionaram a expertise técnica do Estado, que se especializou em prover soluções de curtíssimo prazo para sanar insuficiências de caixa. De fato, o RS foi por muitas décadas um dos estados que menos fez investimentos. Nesse contexto, cabe analisar algumas experiências em ações de promoção do desenvolvimento econômico de outros Estados, nas quais se destacam o Fundo Soberano do Espírito Santo e as recentes iniciativas de criação de FIAGRO's pelos estados de São Paulo e Paraná.

FUNDO SOBERANO ES

O Fundo Soberano ES – FUNSES foi criado pela Lei Complementar nº 914, de 17 de junho de 2019 sendo composto pelas receitas de petróleo e gás natural daquele Estado, tendo como um de seus objetivos a promoção do desenvolvimento econômico.



Art. 1º Fica criado o Fundo Soberano do Estado do Espírito Santo – FUNSES, fundo especial de natureza financeira e contábil, vinculado à Secretaria de Estado da Fazenda – SEFAZ, com as seguintes finalidades:

I - Promover o desenvolvimento econômico sustentável do Estado, por meio de uma política de investimentos estratégicos que possam minimizar os impactos do declínio das receitas provenientes da indústria do petróleo e do gás natural no longo prazo;

II - Gerar mecanismos de poupança, com finalidade intergeracional e como forma de mitigar possíveis riscos fiscais e auxiliar a condução da política fiscal em períodos anticíclicos.

§ 1º Para fins do disposto no inciso I, consideram-se investimentos estratégicos aqueles caracterizados por possuírem a capacidade de criar infraestrutura econômica e estimular o desenvolvimento de um ambiente propício à atração de cadeias de investimentos, de forma a intensificar o crescimento da economia estadual, o desenvolvimento regional, o incentivo à inovação e à sustentabilidade (ESPÍRITO SANTO, 2019, art. 1º).

Os recursos do fundo destinados ao desenvolvimento econômico têm capital subscrito de R\$ 500 milhões, sendo R\$ 250 milhões alocados no FIP Funes 1 e o restante no Programa ESG de Desenvolvimento, que consiste em uma carteira de debêntures de empresas do Estado. Ambos os instrumentos são administrados pelo Banco de Desenvolvimento do ES.

O FIP Funes 1 é um fundo privado, de condomínio fechado e cotista único, com objetivo de desenvolver um ecossistema de startups no Estado e foco em empresas de tecnologia e inovação. Maior fundo de Venture Capital do país, o fundo tem como metas: investir em até 30 empresas em 5 anos, acelerar com investimento até 50 empresas em 5 anos e acelerar digitalmente até 500 empresas em 10 anos.



Segundo o regulamento do fundo, os seus recursos são investidos, preferencialmente, nos seguintes setores: Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC); Nanotecnologia; Varejo e Comércio Eletrônico; Economia Criativa, Serviços Financeiros; Economia Digital; Educação; Saúde e Ciências da Vida; Energias Renováveis; Químico e Materiais; Meio Ambiente; Agronegócio; Metalmeccânico; Transporte; Logística; Rochas Ornamentais; Economia do Turismo e Lazer; Madeira e Móveis; Confecção; Têxtil e Calçados.

Já o Programa ESG de Desenvolvimento apoia, por meio de subscrição de debêntures não conversíveis em ações, projetos de importância estratégica para o desenvolvimento da economia regional dos setores de Saúde, Educação, Energia e Indústria. Os projetos são selecionados por meio de uma matriz de classificação e priorização de projetos, contendo os critérios e pesos, definidos em edital de chamada pública. A remuneração das debêntures tem descontos sobre a taxa SELIC que variam entre 0% e 10%, sendo esses definidos conforme o índice de desenvolvimento regional sustentável do município (IDRS) no qual o projeto é desenvolvido e o índice de participação dos municípios (IPM).

FIAGRO-FDIC

Iniciativas pioneiras e bastante recentes dos estados de São Paulo e Paraná, voltadas ao setor do AGRO, merecem ser acompanhadas. O Estado do Paraná lançou, em dezembro de 2024, o FIAGRO-FDIC Paraná 1, que tem como gestor público a Fomento Paraná e aporte inicial dessa agência de R\$ 350 milhões. O objetivo do fundo é captar R\$ 2 bilhões e alcançar crédito subsidiado a taxas de 9% a.a. para financiar investimentos em infraestrutura agroindustrial, como sistemas de irrigação, armazenagem e maquinário agrícola. O Estado de São Paulo vem anunciando, desde 2024, fundos FIAGRO-FDIC com aportes de R\$ 165 milhões para financiar



a modernização da infraestrutura produtiva e voltados para os setores de biocombustíveis, logística agroindustrial e agro sustentável. Ambas as iniciativas têm o objetivo de estabelecer uma espécie de Plano Safra Estadual.

Esses fundos são desenhados para aproveitar as novas subclasses definidas pela resolução CVM 175. A divisão em cotas sênior, cotas mezanino e subordinadas permitem fatiar os fluxos de recebimentos com remunerações e garantias específicas por grupo. Dessa forma, a remuneração da cota sênior, pertencente à agência estatal, pode ser definida abaixo do mercado, com pagamento único no vencimento, e assim compensar a remuneração das cotas mezanino, negociadas em mercado, garantindo encargos reduzidos aos agricultores ou cooperativas.

RS: SISTEMA FINANCEIRO ESTADUAL E CADIP

Considerando o contexto de dificuldade para realização de grandes investimentos via orçamento público, somado ao fim das isenções fiscais imposto pela reforma tributária em curso, outros instrumentos podem ser potencializados, em especial os instrumentos financeiros. Nesse cenário, o RS apresenta um arranjo institucional que pode representar uma vantagem competitiva para o Estado, contando com três instituições financeiras que têm potencial para incentivar a economia local.

O Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A. – Banrisul é um banco comercial de capital aberto, controlado pelo Estado com um total de ativos de aproximadamente R\$ 150 bilhões. Sua carteira de crédito alcançou R\$ 64 bilhões no primeiro trimestre de 2025, tendo como principais componentes o crédito consignado (R\$ 21 bilhões),



o crédito rural (R\$ 13,6 bilhões) e o crédito imobiliário (R\$ 6,5 bilhões). O banco tem elevada capilaridade, com presença física em quase todos os municípios gaúchos, característica que faz do banco um canal interessante para a execução de políticas públicas.

O Banrisul operacionaliza, por exemplo, o Cartão Cidadão, veículo de importantes ações do governo como o Programa Devolve ICMS, que objetiva devolver parte do ICMS às famílias de baixa renda; e o Programa Todo Jovem na Escola, que combate a evasão escolar provendo incentivo financeiro à permanência de estudantes do ensino médio na escola. Em termos de política de crédito, o banco operou o Pronampe Gaúcho, programa de crédito subsidiado pelo Estado que visou prestar socorro a empresas atingidas pelo desastre climático de 2024.

O Badesul Desenvolvimento S.A. – Agência de Fomento/RS, sociedade de economia mista controlada pelo Estado, está vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Econômico e foi criado pela Lei Estadual nº 10.959/ 1997, com os objetivos de conceder créditos de médio e longo prazos, apoiar a economia e incrementar a produção agropecuária por meio de financiamentos. A Agência opera com recursos do BNDES, Caixa Econômica Federal, Finep, Fonplata e próprios. Com ativo total de R\$ 3,2 bilhões, sua carteira de crédito era da ordem de R\$ 2,7 bilhões em dezembro de 2024, com destaque para os setores rural (R\$ 863 milhões) e indústria (R\$ 755 milhões).

A Agência atua como cotista em FIPs, como o Criatec, CRp Empreendedor, FIP Anjo e Fundo IoT, e desenvolve projetos de incentivo à inovação como o Tecnova/ RS e Centelha RS, além de parcerias com universidades (Fine Hub – PUCRS). Em termos de prestação de serviços, o Badesul executa a gestão financeira de fundos estaduais ligados à promoção do desenvolvimento da economia gaúcha, com destaque para o Fundo Estadual de Apoio aos Pequenos Empreendimentos Rurais – FEAPER.



Já o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul – BRDE é uma instituição financeira pública interestadual, pertencente aos estados do RS, SC e PR, que foi criada em 1961. O BRDE tem como foco o financiamento de longo prazo, e desempenha papel importante na expansão de vários setores industriais e no apoio a atividades agrícolas beneficiadas pela industrialização dos produtos do agronegócio. Com ativo total de R\$ 25,5 bilhões, sua carteira de crédito em 2024 era de R\$ 21,4 bilhões, sendo a agropecuária (R\$ 5,3 bilhões), a indústria (R\$ 4,9 bilhões), a infraestrutura (R\$ 4,4 bilhões), o comércio (R\$ 3,3 bilhões) e o setor público (R\$ 1,2 bilhões) os setores mais relevantes. O Banco opera com uma ampla variedade de recursos internos e externos, incluindo BNDES, Finep, BID, BIRD, NDB, CAF e outros; e com recursos próprios provenientes do caixa e aqueles obtidos via captação a mercado, prática que se intensificou em 2024.

Em termos de serviços, o BRDE presta assistência técnica à estruturação de diversos tipos de projetos, incluindo os voltados à energia e inovação, e aos municípios, especialmente no apoio à estruturação de PPPs. O Banco também atua como agente financeiro do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), que agrega recursos públicos federais para promover a indústria cinematográfica e audiovisual em todo o Brasil. O BRDE também contribui para o desenvolvimento de empresas inovadoras por meio de investimentos em FIPs como Criatec, FIP Anjo e Quartzo Capital VC4 Fundo de Investimento em Participações Multiestratégia; apoio do Programa INOVA RS e pelo Programa BRDE Labs.

Além das instituições financeiras, o Estado ainda conta com a Caixa de Administração da Dívida Pública Estadual S/A – CADIP, uma sociedade de economia mista, de capital aberto, controlada pelo Estado do Rio Grande do Sul, supervisionada pela Secretaria da Fazenda do Estado. Constituída em dezembro de 1995, mediante autorização da Lei Estadual nº 10.600 e alterações, a CADIP teve por



objeto social a prestação de serviços no sentido de auxiliar o Tesouro do Estado na administração da dívida pública estadual.

A concepção e as atividades dessa empresa estiveram alinhadas ao foco do Estado em obter recursos de curto prazo para sanar insuficiências de caixa. Para tanto, ao longo de sua história, a CADIP efetuou onze emissões de debêntures. Além dessas operações estruturadas para o mercado, a CADIP desempenhou importante papel no Programa de Privatização do Estado, no período de 1996 a 1998, antecipando o ingresso de recursos no Tesouro do Estado.

Mas o objeto social da companhia foi alterado pela Lei n.º 16.209/24, como resposta do governo à necessidade de modernizar seus instrumentos de incentivo ao desenvolvimento, tendo ampliado substancialmente o seu papel.

Art. 2.º A CADIP terá como objeto social:

I - prestar serviços destinados a auxiliar o Governo do Estado do Rio Grande do Sul na administração da dívida pública, bem como na estruturação e implementação de instrumentos financeiros necessários à execução do Plano de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul, podendo, inclusive:

a) emitir e colocar no mercado obrigações, inclusive títulos e valores mobiliários, ou contratar financiamentos junto ao sistema financeiro nacional ou organismos multilaterais; e

b) adquirir, alienar ou dar em garantia ativos;

II - prestar garantias em contratos de Parcerias Público-Privadas – PPP – firmados pelo Estado do Rio Grande do Sul; e

III - participar, de forma minoritária, no capital de empresas que atuem no Rio Grande do Sul, conforme condições estabelecidas em lei e observadas as diretrizes estabelecidas no Plano de Desenvolvimento Estadual do Rio Grande do Sul (RIO GRANDE DO SUL, 2024, art. 2º).



Como se pode observar, o legislador teve clara intenção de transformar a companhia em um dos instrumentos de execução do Plano de Desenvolvimento do Estado do RS, podendo para tanto atuar como garantidora das PPPs; estruturar e implementar instrumentos financeiros, como fundos estruturados e debêntures; e até mesmo adquirir diretamente a participação em empresas.

O Plano de Desenvolvimento Inclusivo e Sustentável foi lançado pelo governo do Estado em outubro de 2024, e aponta 5 prioridades estratégicas:

- Capital humano: qualificar a educação básica e profissional, consolidar escolas em tempo integral e atrair e reter pessoas.
- Ambiente de negócios: simplificar o ambiente para empreendedores e consolidar o Rio Grande do Sul como destino de investimentos.
- Inovação: converter a inovação e tecnologia em produtividade e avançar com a inteligência artificial na matriz econômica.
- Infraestrutura: reestruturar e diversificar a logística estratégica.
- Recursos naturais: potencializar a transição energética, a resiliência climática e a irrigação.

A partir das análises e projeções realizadas, foram identificados 12 setores nos quais o Rio Grande do Sul é competitivo e há demanda crescente. Em cada um dos grupos, foram destacados produtos e serviços mais complexos e inovadores que reúnem grande chance de avanços. Diversos segmentos apresentam oportunidades promissoras e foram classificados em quatro perspectivas de economia com suas estratégias de desenvolvimento, sendo elas a economia de sustentação, economia em ascensão, economia de inovação e economia de manutenção.



Figura 5.1 – Plano Rio Grande



Fonte: Apresentação do Plano Rio Grande.



Dessa forma, foi estabelecida a “bússola” que deve direcionar as ações da companhia, que teve seu capital ampliado para R\$ 1,2 bilhão para fazer frente à sua nova missão. Essa capitalização proveu a empresa de recursos para compor o sistema de garantias das PPPs que estão sendo planejadas pelo Estado, nas áreas de educação, saúde e infraestrutura; e viabilizar, por exemplo, a compra de cotas de fundos (FDICs, FIPs), de letras financeiras e debêntures desenhados especialmente para incentivar setores estratégicos para o Estado; dentre outras soluções.

As diretrizes estabelecidas pelo Plano de Desenvolvimento também devem impactar a atuação do sistema financeiro estadual, que precisa rever de forma coordenada suas estratégias de atuação, que devem convergir para a estratégia de desenvolvimento definida recentemente pelo Estado. O último elemento do arranjo institucional tratado nesta seção atua justamente na coordenação do sistema financeiro. A Junta de Coordenação Financeira – JCF é um órgão colegiado presidido pelo secretário da fazenda, composto pelo secretário do desenvolvimento e pelos presidentes dos bancos estaduais. Instituída pelo Decreto nº 34.448 de 27 de agosto de 1992, a JCF tem as seguintes competências:

- a. formular as diretrizes básicas da política financeira e creditícia do Sistema Financeiro do Estado;
- b. expedir atos normativos para a perfeita execução dessa política;
- c. decidir sobre os planos a serem seguidos pelas instituições financeiras integrantes do sistema;
- d. coordenar as atividades das instituições financeiras integrantes do Sistema Financeiro Estadual, fiscalizando o cumprimento das diretrizes, normas e atos expedidos com base neste artigo;



- e. estudar e sugerir alternativas de política financeira, creditícia e de incentivos, com vistas à otimização da Política Global do Estado;
- f. estudar e propor alternativas de financiamento do desenvolvimento econômico e social do Estado, em consonância com as diretrizes fixadas pelo Governo do Estado;
- g. realizar estudos que visem ao fortalecimento e desenvolvimento do Sistema Financeiro do Estado;
- h. disciplinar e direcionar para o Sistema Financeiro do Estado o fluxo de fundos e recursos, incluindo-se os depósitos bancários e as aplicações nos mercados financeiros e de capitais dos órgãos ou entidades da Administração Direta e Indireta;
- i. acompanhar a gestão financeira das entidades da Administração Indireta;
- j. fixar normas específicas, exercer controle e fiscalização das operações de crédito contratadas pelos órgãos ou entidades da Administração Direta e Indireta;
- k. apreciar propostas de aumento de capital das entidades da Administração Indireta mencionadas nas alíneas “c”, “d” e “e” do parágrafo único do artigo 1º deste Decreto, respeitado o que dispõe o artigo 167 da LEI 6.404, de 15 de dezembro de 1976;
- l. acompanhar, analisar, avaliar e fazer recomendações sobre quaisquer outros assuntos que envolvam a tomada de decisões no campo financeiro, crédito e de incentivos.

Apesar de ter sido concebido há 3 décadas, nota-se que a esse órgão colegiado foram atribuídas competências convergentes com as necessidades atuais do Estado. A lei que ampliou o objeto social da CADIP, Lei n.º 16.209/24, também reforça esse papel da JCF.



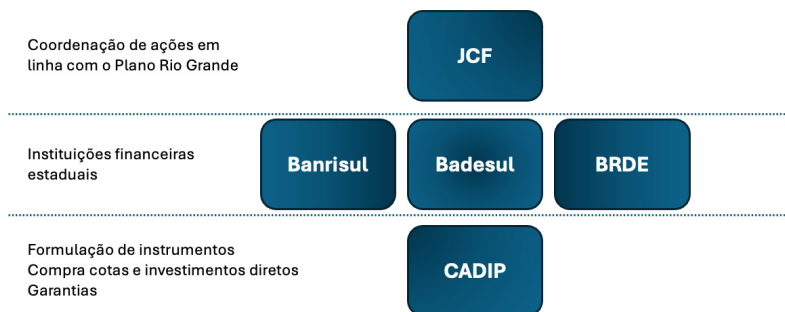
§ 1.º Acerca da estruturação e implementação dos instrumentos financeiros necessários à execução do Plano de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul, previstos no inciso I do “caput” deste artigo, a CADIP:

...

VI - observará análise prévia da estruturação e da viabilidade financeira a ser realizada pela Junta de Coordenação Financeira do Governo do Estado.

Parece evidente que o arranjo institucional descrito, ilustrado pela Figura 2, apresenta elementos que conferem ao RS um bom potencial de exploração de soluções financeiras voltadas ao desenvolvimento econômico. Há um direcionamento estratégico, dado pelo Plano Rio Grande, um sistema financeiro robusto e com atuação complementar entre instituições de características distintas, uma empresa capitalizada e competente para implementar instrumentos e um órgão colegiado com competência para coordenar as ações.

Figura 5.2 – Sistema Financeiro Estadual e CADIP



Fonte: Elaboração própria.

Revisitando a experiência de outros estados, percebe-se que o RS apresenta condições suficientes não só para a implementação de soluções similares, mas para a concepção de novas soluções, utilizando o rol de instrumentos financeiros disponíveis e o arranjo institucional constituído para incentivar ainda mais a economia gaúcha.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por décadas, os governos do Estado do Rio Grande do Sul conviveram com a necessidade financiar déficits e insuficiências de caixa, contexto que condicionou as estruturas estatais a desenvolver soluções financeiras de curtíssimo prazo. Devido a uma conjunção de fatores abordados neste ensaio, o momento atual não só é favorável, mas exige que medidas sejam tomadas visando alavancar o desenvolvimento econômico.

Para incentivar a economia, o Estado enfrenta restrições importantes aos elementos tradicionais, já que gastos orçamentários precisam obedecer às regras fiscais vigentes, visando a sustentabilidade fiscal no médio prazo; e os gastos tributários tendem a perder relevância devido à reforma tributária em curso. Considerando esse contexto, de necessidade de alavancar o desenvolvimento econômico e restrições aos elementos mais tradicionais de incentivo, alternativas precisam ser buscadas.

Este trabalho teve como foco as alternativas financeiras. Nesse sentido, a ferramenta financeira mais consagrada no setor público para incentivar setores da economia é o subsídio, instrumento bastante relevante dentre as políticas do governo federal e que ganhou importância no âmbito dos estados no período pós-pandêmico. O subsídio de juros é semelhante ao gasto orçamentário, já que políticas perenes de crédito subsidiado requerem gastos recorrentes igualmente submetidos a limites impostos pelas regras fiscais.

Uma alternativa às políticas de crédito subsidiado que vem ganhando força é a instituição de fundos estruturados por parte dos entes estatais. A depender do desenho, o próprio sucesso da política (desenvolvimento de startups, por exemplo) pode rentabilizar o fundo e viabilizar a continuidade do incentivo sem novos aportes públicos. A análise da experiência de outros estados aponta os FIPs, FDICs e FIAGROs como tendências.



O arranjo institucional pode ser um diferencial competitivo para Estado, já que conta com um sistema financeiro robusto, uma empresa capitalizada e com competências para atuar e um órgão colegiado que pode coordenar as ações de forma a potencializar os impactos. As diretrizes para essa atuação estão definidas pelo Plano de Desenvolvimento Inclusivo e Sustentável do RS.

Por fim, considerando a janela de oportunidade atual e as vantagens trazidas por seu arranjo institucional, parece que o RS não só apresenta condições suficientes para a implementação de soluções implementadas pelos estados tomados como referência, mas para a concepção de novas soluções que possam alavancar a economia do Estado.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA ESTADUAL DE NOTÍCIAS DO PARANÁ. 3 de abril de 2025. **Ratinho Junior lança fundo inédito no Brasil para financiar até R\$ 2 bilhões ao agronegócio.** 2025.

Disponível em: <https://www.aen.pr.gov.br/Noticia/Ratinho-Junior-lanca-fundo-inedito-no-Brasil-para-financiar-ate-R-2-bilhoes-ao-agronegocio>.

BADESUL DESENVOLVIMENTO S.A. – Agência de Fomento/RS. **Relatório da administração: exercício de 2024.** 2025. Disponível em: <https://www.badesul.com.br> Acesso em: 19 de set. 2025.

BADESUL DESENVOLVIMENTO S.A. – Agência de Fomento/RS. 2025 **Carta anual de governança corporativa: data-base 2024.** 2025. Disponível em: <https://www.badesul.com.br> Acesso em: 19 de set. 2025.

BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO ESPÍRITO SANTO (Bandes). **Composição da carteira do FIP FUNSES 1 até dezembro de 2024.** Governo do Estado do Espírito Santo. 2024. Disponível em: <https://www.bandes.com.br> Acesso em: 19 de set. 2025.

BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL (BRDE). **Demonstrações financeiras: 2º semestre de 2024.** 2025. Disponível em: <https://www.brde.com.br> Acesso em: 19 de set. 2025.



BANRISUL. **Apresentação de resultados – 1T25** [Apresentação de slides]. Vice-Presidência e Diretoria de Finanças e RI. 2025. Disponível em: <https://ri.banrisul.com.br/informacoes-ao-mercado/central-de-resultados> Acesso em: 19 de set. 2025.

BANRISUL. **Relatório de sustentabilidade 2023**. 2024. Disponível em: <https://ri.banrisul.com.br> Acesso em: 19 de set. 2025.

BANRISUL. **Demonstrações financeiras – 1º trimestre de 2025 (BRGAAP)**. 2025. Disponível em: <https://ri.banrisul.com.br> Acesso em: 19 de set. 2025.

BARBOSA, M. L. A disseminação do Programa Juro Zero no contexto subnacional. **Anais do Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas**, 5, 2023. Disponível em: <https://anepecp.org/ojs/index.php/br/article/view/250> Acesso em: 19 de set. 2025.

CAIXA DE ADMINISTRAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA ESTADUAL S.A. (CADIP). 2025. **Página inicial**. Disponível em: <http://www.cadip.rs.gov.br/inicial> Acesso em: 05 jun. 2025.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. **Resolução CVM nº 175, de 23 de dezembro de 2022**. 2022. Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/resolucoes/resol175.html> Acesso em: 19 de set. 2025.

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Lei Complementar nº 914, de 17 de junho de 2019**. Cria o Fundo Soberano do Estado do Espírito Santo – FUNSES e dá outras providências. Secretaria de Estado da Fazenda. 2019. Disponível em: <https://fundosoberano.es.gov.br/Media/FUNSES/Legisla%C3%A7%C3%A3o/LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20914%20de%2017%20de%20junho%20de%202019.pdf> Acesso em: 19 de set. 2025.

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Edital de chamada pública de projetos estratégicos para subscrição de debêntures pelo FUNSES**. 2024. Disponível em: <https://www.funses.es.gov.br> Acesso em: 19 de set. 2025.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. 13 de dezembro de 2024. **SP AGRO – Governo de São Paulo anuncia aporte de R\$ 50 milhões no primeiro Fiagro estadual do país**. 2024. Disponível em: <https://agricultura.sp.gov.br/2024/12/13/sp-agro-governo-de-sao-paulo-anuncia-aporte-de-r50-milhoes-no-primeiro-fiagro-estadual-do-pais/> Acesso em: 19 de set. 2025.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. 29 de abril de 2025. **Governo de São Paulo lança novos Fiagro-FIDCs com foco em biocombustíveis e logística rural**. 2025. Disponível em: <https://exame.com/agro/governo-de-sao-paulo-lanca-novos-fiagro-fidcs-com-foco-em-biocombustiveis-e-logistica-rural/> Acesso em: 19 de set. 2025.



GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 10.600**, de 26 de dezembro de 1995 (atualizada até a Lei nº 16.209, de 16 de dezembro de 2024). Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. 1995. Disponível em: <https://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2010.600.pdf>. Acesso em: 19 de set. 2025.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Plano de Desenvolvimento Econômico, Inclusivo e Sustentável** (Versão para imprensa, v.4). 2024. Disponível em: <https://planoriogrande.rs.gov.br/upload/arquivos/202410/30191612-2024-10-30-govrs-plano-rio-grande-futuro-imprensa-v4.pdf>. Acesso em: 19 de set. 2025..

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO DO AGRONEGÓCIO (IBDA). **Cartilha FIAGRO**: conceito, características gerais e tributação. 2023. Disponível em: <https://direitoagro.com>. Acesso em: 19 de set. 2025.

6

Jorge Luis Tonetto

Giovanni Padilha da Silva

Guilherme Correa Petry

Itanielson Dantas Silveira Cruz

Tayguara Marques Moreira

FINANÇAS PÚBLICAS: **A SUSTENTABILIDADE E O CRESCIMENTO**

DOI: 10.31560/pimentacultural/978-85-7221-496-4.6



INTRODUÇÃO

As últimas décadas no Estado do Rio Grande do Sul foram de desequilíbrios orçamentários e tentativas de ajustes que tiveram vida curta. Somente em 2020 a situação começou a se sustentar mais firmemente, tendo em vista a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal e uma série de medidas de ajuste prévias.

O principal suporte financeiro aos déficits recorrentes foi a utilização das disponibilidades do Caixa Único e dos Depósitos Judiciais que foi autorizado em 2004 pela Lei nº 12.069/04. O cenário de 2015 a 2019 foi de déficit na ordem de 4 bilhões de reais em média, contando que em 2016 houve várias fontes extraordinárias de receitas como a venda da folha de pagamento salarial ao Banrisul, o acordo com a FORD, a repatriação de ativos no exterior e um segundo repasse do Fundo de apoio as exportações.

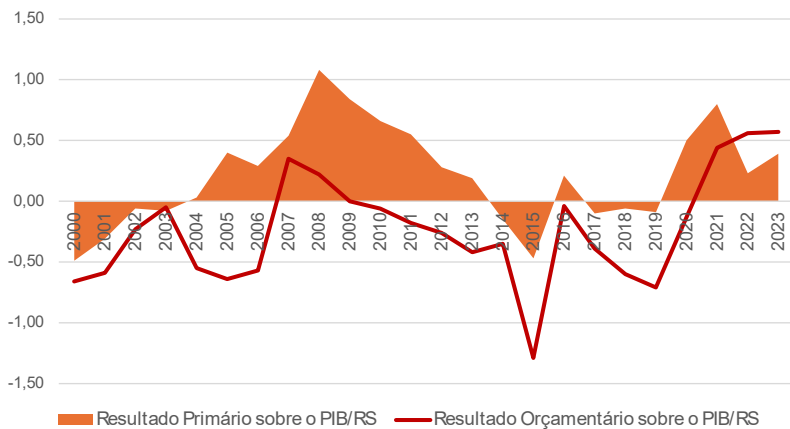
Somente em 2020 o déficit recua sensivelmente, para em 2021 iniciar o que parece ser um ciclo de superávit orçamentário finalmente. O resultado primário teve um longo ciclo positivo de 2004 a 2013, sendo que em 2014 voltamos a deixar de fazer economia para honrar compromissos financeiros de longo prazo. Nesse período, houve maior espaço fiscal e condições para novas operações de crédito e investimentos, o que acabou deteriorando os resultados. Cabe destacar que nesse período de 2015 em diante o Estado passou pelo que pode ter sido o seu mais difícil período de dificuldades financeiras, onde o caixa único apresentava pouca disponibilidade, os investimentos eram mínimos, a folha de pagamento se mantinha paga mensalmente com atraso por um período que se estendeu a 57 meses, e gerando toda espécie de incerteza aos servidores do executivo. O próprio décimo-terceiro salário era postergado e pago parceladamente durante o ano seguinte. Um desajuste brutal das contas, fruto de décadas de tolerância com um dispêndio acima da capacidade de arrecadação. Importa ainda frisar que nesse período



vigoraram alíquotas majoradas de ICMS tanto na modal (17% para 18%) como das chamadas *blue chips*, energia, combustível e telecomunicação (de 25% a 30%). O crescimento econômico do RS nas últimas 2 décadas é o segundo pior do Brasil, somente à frente do Estado do Rio de Janeiro.

A trajetória de resultado primário positivo somente é retomada com consistência em 2020 (Figura 6.1). Durante o ano de 2019 uma série de reformas foram realizadas, entre as mais importantes podemos citar a reforma previdenciária, que na esteira das alterações constitucionais promovidas pela reforma previdenciária nacional, colocou em prática novas alíquotas que mitigaram o problema previdenciário do Rio Grande do Sul que apresenta um quadro de servidores inativos superior ao de ativos. A reforma administrativa também foi implementada eliminando o crescimento vegetativo da folha de salários. A figura a seguir demonstra o desempenho orçamentário do RS desde 2000.

Figura 6.1 – Resultados Orçamentários e Primários do Estado do Rio Grande do Sul



Fonte: SEFAZ/RS. Balanço Geral do Estado do RS. SPGG/RS. Mensagem do Governador a Assembleia.
Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/202409/12160612-mensagem-da-ploa-2025-2.pdf>



Algumas privatizações ocorreram no período recente, no entanto, nenhuma mais emblemática que a Companhia Estadual de Energia Elétrica, onde a parte remanescente da reestruturação anterior ocorrida em 1997 foi vendida. A companhia acumulava débitos sistemáticos com o fisco, a sua privatização permitiu, além de receber o imposto vincendo, também o imposto vencido parceladamente. Evidente que não são as razões fiscais que foram as determinantes para a sua privatização. A companhia parecia viver situação similar à do Estado quanto a seu equilíbrio econômico-financeiro e provavelmente prestes a perder sua concessão. As necessidades de aportar investimentos e melhorar a gestão eram iminentes. A venda, portanto, não se caracterizou por criar recursos momentâneos, mas sim deixar de perder receita corrente.

Não se pode deixar de mencionar que esse período de ajuste foi um período inflacionário, que paradoxalmente ajuda ao equilíbrio orçamentário, pois as receitas corrigem mais rápido que as despesas, e que ainda houve transferências significativas do Governo Federal para o combate a pandemia de COVID-19. A Receita Estadual passou por uma reformulação e se voltou à conformidade dos contribuintes, investindo fortemente em tecnologias digitais e no acompanhamento setorial. Foram criados os programas Devolve-ICMS (Tonetto *et al.*, 2023a) e Receita Certa (Tonetto *et al.*, 2024) que retornam impostos à sociedade. E ainda houve a criação do Aplicativo Menor Preço e Menor Preço Brasil que ajudou os cidadãos gaúchos e brasileiros a encontrarem produtos por menor preço, diminuindo seus deslocamentos e por consequência, o risco de contágio (Tonetto *et al.*, 2023b).

Em 2021, o Estado voltou a pagar os salários e fornecedores em dia e em 2022 conseguiu a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), que prevê uma gradativa retomada dos pagamentos da dívida pública no prazo de 10 anos, onde seu estoque atingiu o valor de 92,8 bilhões de reais em 2023, equivalendo a 185% da Receita Corrente Líquida. A adesão ao RRF teve como condicionantes a eliminação de benefícios fiscais, e impôs a adoção de um teto de



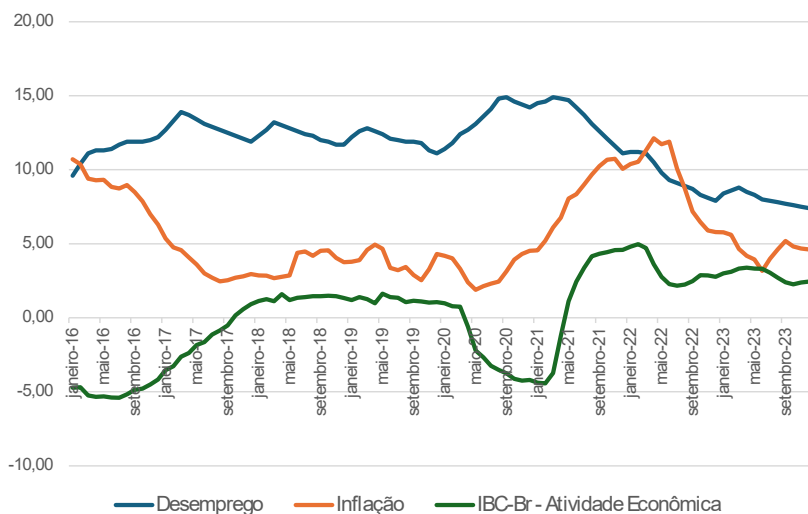
gastos, que basicamente é a correção do orçamento limitada pela inflação do ano anterior.

A majoração das alíquotas de ICMS cessou ao final de 2021. Importante frisar que a dívida pública do estado com a União seguia sendo empenhada ano a ano, mas não estava sendo paga por efeito da liminar, expedida em agosto de 2017 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que determinou à União abster-se de cobrar as prestações do contrato da dívida do Estado. Esse efeito se estendeu até janeiro de 2022, ou seja, quase 5 anos, quando deixou de ser efetiva, isto devido aos efeitos do início da adesão ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF). Com a disciplina fiscal dos últimos anos e com as receitas oriundas das privatizações o sistema de caixa único (SIAC) se tornou bem mais robusto, atingindo disponibilidades de R\$ 12,2 bilhões (Balanço Geral do Estado de 2023) e contribuindo com receitas financeiras relevantes, contrastando um passado recente de muita escassez financeira. Não menos importante é a capacidade de investimento recuperada, que se mantém na casa dos R\$ 3 bilhões nos últimos 2 anos, acima de 5% da Receita Corrente Líquida (RCL).

Assim, o Estado sai da beira do colapso de suas finanças para um ambiente de regularidade administrativa. E com muito saldo em caixa. Cabe registrar o cenário macroeconômico vivido nos últimos anos. O Brasil enfrentou uma crise única em 2015 e 2016, retomou uma maior atividade econômica em 2017, porém em 2020 e 2021 enfrentou, como todo o planeta, a pandemia do Covid-19. A figura 6.2 mostra dois períodos de recessão da economia brasileira (2016 e 2020). Nos anos da Covid-19 há o recrudescimento da inflação e o desemprego se mantém em nível elevado. Após os episódios dessas duas crises, em 2024, o RS enfrenta a pior catástrofe climática da sua história, onde a resiliência econômica do estado é mais uma vez severamente testada.



Figura 6.2 – Inflação. Desemprego e Atividade Econômica 2016 - 2023



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaborado pelos autores.

ARRECAÇÃO DE ICMS E OS EVENTOS DA COVID-19 E ENCHENTES

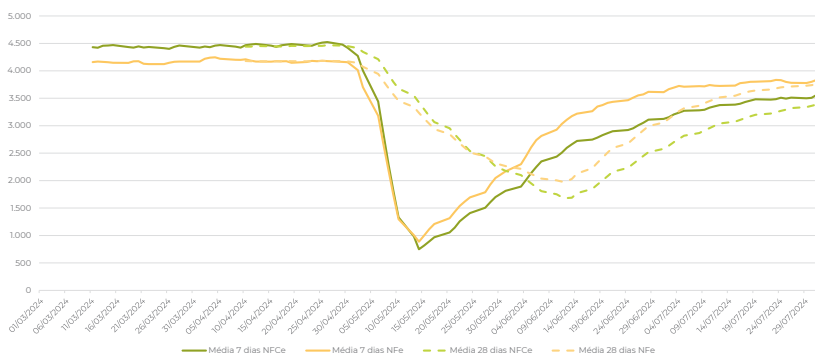
Utilizando os dados das notas fiscais eletrônicas, podemos perceber num nível bastante granular a evolução da retomada da economia do RS pós-enchente. Referente aos 40.233 estabelecimentos do Regime Geral do ICMS, a fotografia de 09/08/24 já apresentava 89% das empresas operando no nível normal, 3% num nível médio e 8% ainda abaixo da normalidade passados 2 meses da enchente. É possível verificar a rápida retomada semana a semana, sendo que as regiões mais duramente atingidas precisam de um tempo um pouco maior para a normalidade anterior da atividade econômica. Nessas áreas, a normalidade estava em 79% no momento da emissão do relatório.



Quanto a recomposição de ativos, esta necessitará o aporte de novos investimentos. Os setores mais impactados por setor em número de estabelecimentos, incluindo as empresas do regime geral e do simples nacional, foram em primeiro lugar o de supermercados (aproximadamente 30%), seguido por calçados e vestuário (7,9% RG, 17,6% Simples), como também, móveis e materiais de construção (9,9% RG, 11,8% Simples).

No auge da crise, nos primeiros 10 dias de maio de 2024, a média de emissão de notas fiscais em 7 dias chegou a apresentar uma queda para as notas ao consumidor -84% e as notas entre empresas -78%. Na figura 6.3 pode-se observar que as notas NFE, entre empresas mostram uma recuperação mais rápida, mesmo com o volume extraordinário de auxílios dos governos federal e estadual.

Figura 6.3 – Número de empresas localizadas em área afetada emissão de notas eletrônicas



Fonte: Secretaria da Fazenda do RS. Boletim Econômico-Tributário. Receita Estadual. Edição Nº 09 de 09/08/2024. Nota: Saídas de NF-E (B2B) e NFC-E (B2C).

A queda brutal de arrecadação que se esperava na metade do mês de junho não se verificou, basicamente pelo ingresso dos impostos postergados anteriormente. No acumulado dos 3 meses



o efetivamente arrecadado em relação ao previsto ficou em -4%. Nota-se, como esperado uma rápida recuperação, ainda mais forte que a ocorrida no momento do Covid-19, provavelmente pela celeridade das medidas governamentais e pela ampla mobilização da sociedade, inclusive com apoio de outros estados e países.

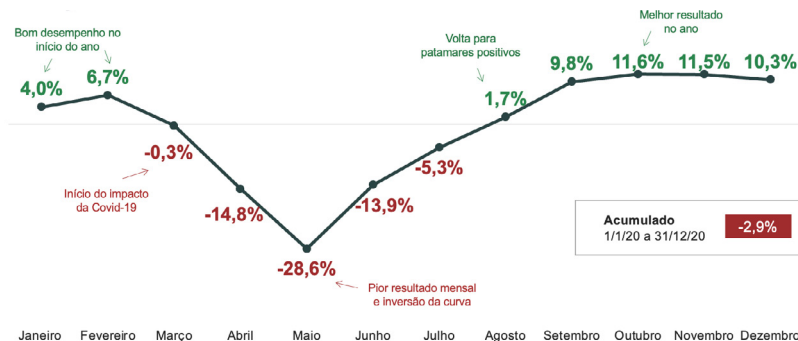
Relembrando o ano de 2020, em que o Rio Grande do Sul foi fortemente afetado em vidas e na sua economia. Naquele momento, os 3 primeiros meses foram os de maior impacto negativo, seguido de um retorno à normalidade nos 3 meses seguintes e de um período de expressivo crescimento logo após. A emissão de Notas Eletrônicas (NF-e + NFC-e) registrou seu pior resultado em abril de 2020 (-16,7%) e em dezembro o seu melhor desempenho desde o início da crise, com +14,6%. No acumulado do período da crise (16/3 a 31/12), o indicador apontou ganho de 1,6%.

O ICMS é a principal fonte de receita para o Estado, e em termos de cota-parte pertencente aos Municípios do RS corresponde em média a 15% de suas receitas correntes. A arrecadação do ICMS, computado o ano de 2020 integralmente, foi ligeiramente inferior à de 2019, 2,9% menor em termos reais (valores atualizados pelo IPCA para dezembro de 2020).

Durante 2020, e logo após o início da pandemia, houve uma sequência de cinco meses de variações negativas, e em agosto já se estabeleceu uma forte recuperação da arrecadação. A queda aguda começou em abril, mas o pior momento ocorreu em maio com queda de -28,6% (R\$ 864 milhões), segundo mês após as primeiras medidas serem implementadas. A figura 6.4 apresenta a evolução da arrecadação de 2020 frente aos mesmos meses em 2019.



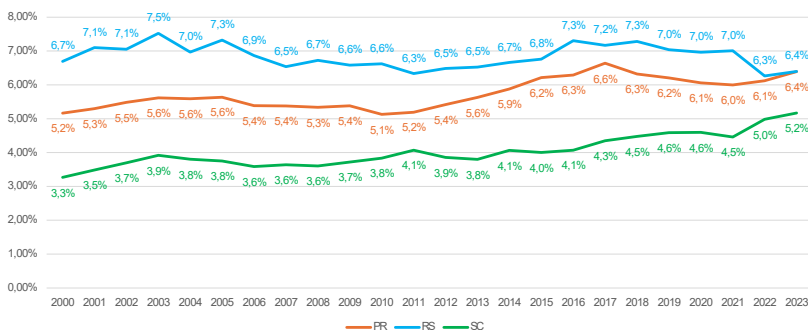
Figura 6.4 – Evolução da arrecadação de ICMS, variação por mês 2020 x 2019



Fonte: SEFAZ. Boletim da Receita Estadual: impactos da Covid-19 edição especial nº 30. Nota: Valores atualizados pelo IPCA até dezembro de 2020.

Em comparativo dos valores arrecadados com o ICMS entre os estados da região Sul, em relação ao país, podemos observar na figura 6.5 que o RS apresentou grandes oscilações. Basicamente fruto de elevação de alíquotas de 25% para 30% dos setores denominados blue chips e da alíquota geral de 17% para 18%, em 2016. Em 2022, com a redução das alíquotas a participação diminuiu de 7% para 6,3%. Os outros estados, Paraná e Santa Catarina apresentam tendência crescente na participação do ICMS nacional.

Figura 6.5 – Evolução valor de ICMS total por Estado da Região Sul

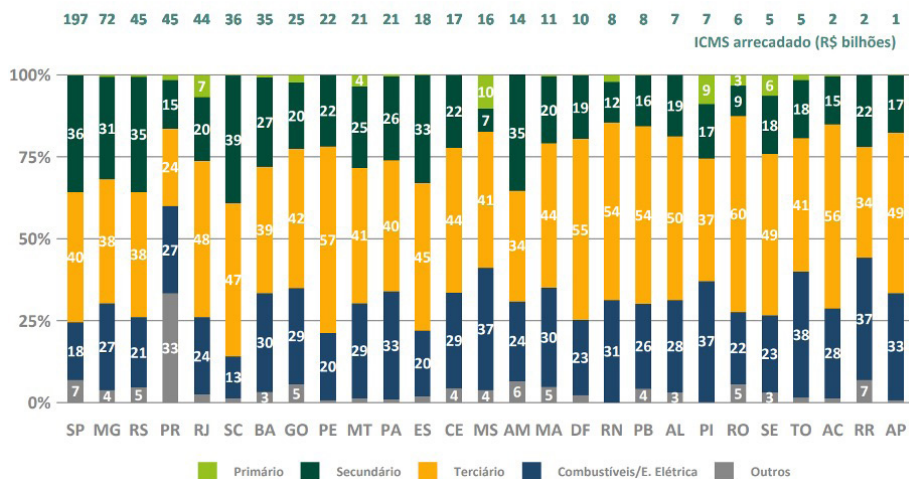


Fonte: Ministério da Fazenda. Boletim de Arrecadação dos Tributos Estaduais. <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/boletim-de-arrecadacao-dos-tributos-estaduais>



A composição do ICMS entre os Estados brasileiros é heterogênea. O Setor primário possui uma participação relevante nos Estados do Mato Grosso do Sul, Piauí, Rio de Janeiro e Sergipe comparativamente aos outros Estados. No caso de Rio de Janeiro e Sergipe, isso acontece pela forte presença do setor de óleo e gás. O setor secundário é mais representativo em Santa Catarina, São Paulo, Amazonas, Rio Grande do Sul, Espírito Santo e Minas Gerais, onde as bases industriais são mais expressivas que nos demais. Os Estados do RS, PR e RJ têm arrecadação de ICMS nos mesmos patamares (figura 6.6).

Figura 6.6 – Composição da arrecadação setorial de ICMS por UF, ordenado pelo montante arrecadado em 2023



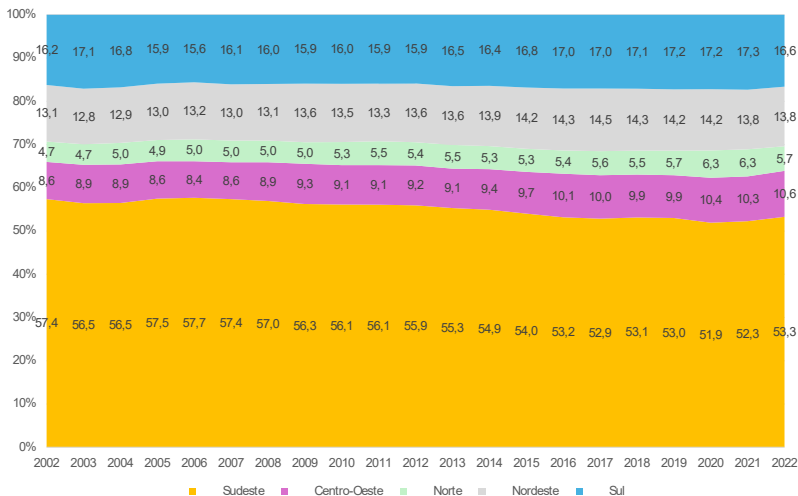
Fonte: Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais. Março de 2025. CONFAZ.

Quanto ao crescimento econômico das regiões, a figura 6.7 revela a perda de dinâmica da região sudeste no período de 2002 a 2022, sendo que a maior parte dessa queda da parcela da participação do PIB brasileiro foi absorvida pelo Centro-Oeste. A região Sul cresceu sua participação em 0,4%, porém não homoganeamente. O RS baixou de 6,6% para 5,9%, enquanto o Paraná aumentou 0,2%, ultrapassando o RS, e atingindo 6,1%. Os dois estados não apresentaram trajetórias consistentes, como se verifica em Santa Catarina, que mostrou uma tendência de crescimento linear, aumentando sua participação em 0,9% no PIB do país, saindo de 3,7% para 4,6%, o que equivale a um crescimento de 24%.

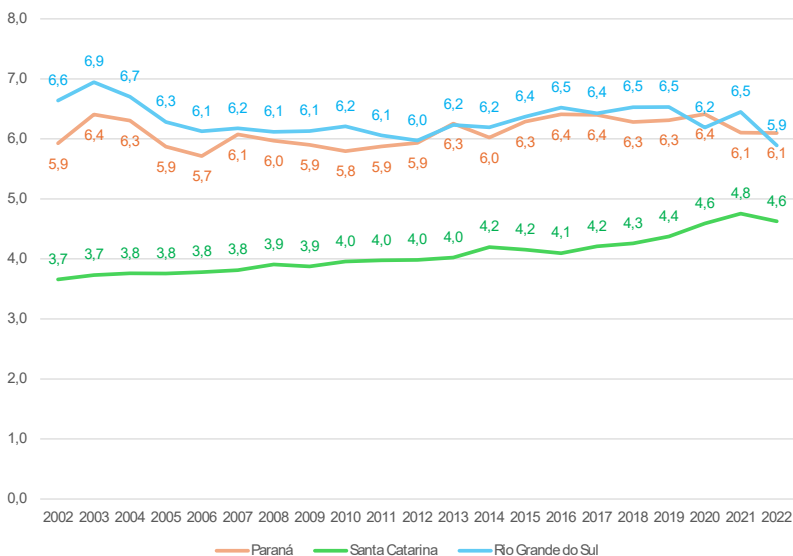


Figura 6.7 – Evolução das regiões (a) e estados do Sul (b) no PIB Nacional 2002-2022

(a) Evolução do PIB por regiões



(b) Evolução do PIB dos estados da região Sul



Fonte: IBGE. Tabela 2. Em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA.



DESPESAS DE PESSOAL E INVESTIMENTOS

As despesas de pessoal são o principal item de despesa de qualquer administração pública. No RS, devido esta despesa por muito tempo foi alvo de discussão técnica sobre os critérios que deveriam ser apuradas a despesa de pessoal e a receita corrente líquida (RCL). Os critérios do Tribunal de Contas do Estado (TCE) e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) somente foram convergir em 2022.

Em muitas ocasiões, ao Estado exceder aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal ficava sujeito a vedações. Essas limitações não somente atingiam a restrições de concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração, como também criação de cargos, alteração de estruturas com repercussão financeira e a contratação de operações de crédito. Isto em caso de exceder o limite prudencial. Se excedesse o limite máximo, os gastos excedentes precisariam ser eliminados nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro. Em alguns momentos, o RS precisou recorrer à justiça para contratar operações de crédito, respaldado na forma como era apurado o limite de despesas de pessoal pelo TCE. A tabela 6.1 mostra as despesas de pessoal do Poder Executivo e o Consolidado de todo o Estado do RS de 2020 a 2024. No ano de 2020, pelos critérios da STN o RS não cumpria os requisitos nem ao nível do Executivo, como também não cumpria ao nível consolidado, incluindo todos os poderes. Desde 2022, o Estado apresenta um maior controle sobre a expansão das despesas de pessoal relativamente a RCL.



Tabela 6.1 – Despesas de Pessoal e percentual da RCL segundo critérios do TCE e da STN de 2020 a 2024 (em milhões de reais)

Nível	Poder Executivo	2020	2021	2022	2023	2024
Apuração TCE	Despesas de Pessoal	17.838	22.253	24.174	25.438	26.145
	RCL	41.982	53.790	50.492	56.487	59.796
Apuração STN	Despesas de Pessoal	23.009	22.064	24.174	25.438	26.145
	RCL	43.334	51.004	50.492	56.487	59.796
Critério TCE		42,49%	41,37%	47,88%	45,03%	43,72%
Critério STN		53,10%	43,26%	47,88%	45,03%	43,72%
Limite Prudencial		46,55%				
Limite Máximo		49,00%				
Consolidado		2020	2021	2022	2023	2024
Apuração TCE	Despesas de Pessoal	20.894	26.207	28.366	30.069	31.360
	RCL	41.982	53.790	50.492	56.487	59.796
Apuração STN	Despesas de Pessoal	27.093	26.061	28.366	30.069	31.360
	RCL	43.334	51.004	50.492	56.487	59.796
Critério TCE		49,77%	48,72%	56,18%	53,23%	52,44%
Critério STN		62,52%	51,10%	56,18%	53,23%	52,44%
Limite Prudencial		57,00%				
Limite Máximo		60,00%				

Fonte: Contadoria e Auditoria Geral do Estado do RS.

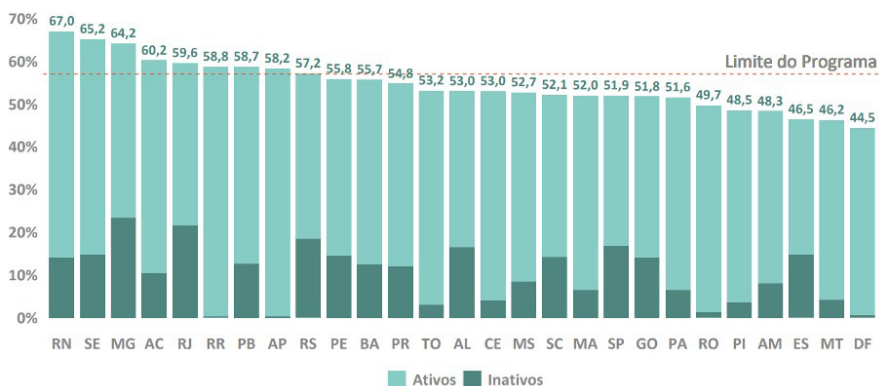
Segundo o Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, em 2022 apenas Rio Grande do Norte, Pernambuco e Minas Gerais se mantinham com despesa de pessoal acima do limite prudencial, com Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro já respeitando o limite de 57%.



No entanto, em 2023, verificou-se uma piora na situação dos percentuais de despesas de pessoal dos estados, com doze entes registrando indicador acima de 54% (alerta), contra oito no ano anterior. Além disso, em 2023 nove estados superaram o limite prudencial, sendo que RN, SE, MG e AC ultrapassaram o patamar de 60% que é o limite máximo (figura 6.8).

Em 2023, o valor do percentual da despesa de pessoal apresenta divergência entre as apurações da CAGE e o apresentado no Boletim dos estados. Sendo que o RS apresentaria 57,2%, ligeiramente acima do limite prudencial em 9º lugar no Brasil.

Figura 6.8 – Despesas de Pessoal dos Estados em 2023

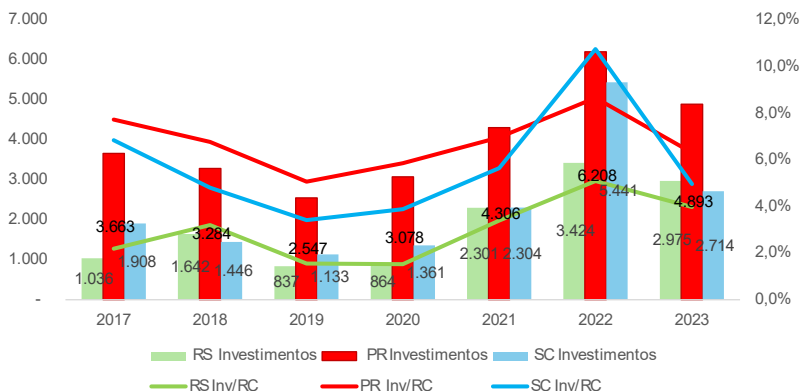


Fonte: Boletim de Finanças do Entes Subnacionais. Março de 2025. https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:51542

Quanto aos Investimentos dos Estados da Região Sul, a figura 6.9 apresenta um ponto de inflexão em 2019, e uma retomada de 2020 em diante. O RS mostra valores quase irrelevantes até 2021, em relação à sua Receita Corrente fica ainda mais nítida essa baixa capacidade de investir. Em 2022 e 2023, os investimentos chegam a 5,1% e 4% respectivamente, o que é um patamar mais aceitável. Isso já reflete a melhora da situação fiscal do Estado.



Figura 6.9 – Despesas com Investimentos e percentual da Receita Corrente, para os estados da Região Sul de 2017 a 2023 (em milhões)



Fonte: Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais - conteúdos relacionados. <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais-conteudos-relacionados>

TRAJETÓRIA DO ENDIVIDAMENTO DO RS

O início do endividamento do RS remonta à década de 30 do século passado. O período da República Nova representou o início da mudança do paradigma econômico (do agrário para o industrial), requerendo um maior volume de investimentos em infraestrutura e urbanização. Nesse período, para atender as novas necessidades, foram criados vários órgãos no Estado, como o Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul (IPERGS) em 1931, o Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul) em 1928 e o Departamento de Estradas e Rodagem (DAER) em 1937. Nas décadas seguintes, houve continuidade no modelo de desenvolvimento econômico financiado por endividamento estatal.



A partir da década de 1970, como demonstrado na figura 6.10, observou-se uma tendência de crescimento mais acentuado do endividamento do Estado do RS, fortemente correlacionado com as prioridades nacionais durante os governos militares. Esse cenário foi mais intensificado durante a década perdida de 1980 e o fracasso dos planos de estabilização implementados. Contudo, é com a introdução do Plano Real que o endividamento estadual teve uma grande explosão, visto que um dos pilares do plano era a âncora monetária, que resultou em grande elevação da taxa de juros praticadas. Além disso, houve significativa alteração dos mecanismos de financiamento das dívidas até então utilizados.

Figura 6.10 – Dívida da administração direta (preços de dezembro/2009, deflacionados pelo IGP-DI/FGV)



Fonte: Relatório da Dívida do RS 2009, p. 5.

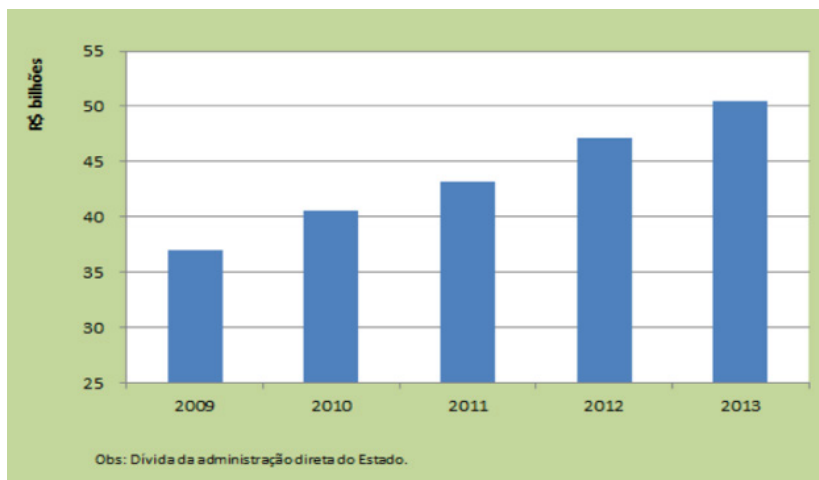
O ano de 1998 representou um importante marco para o endividamento gaúcho, visto que foi assinado o acordo de renegociação das dívidas estaduais com a União, previsto na Lei Federal nº 9.496/1997. Nesse acordo, foi realizada a troca da dívida mobiliária, de curto prazo, pela dívida contratual, de longo prazo. Conforme o novo contrato, o Estado deveria pagar a dívida em um prazo de 30 anos, 360 parcelas com base na Tabela Price, corrigidas pelo



Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna da Fundação Getúlio Vargas (IGP-DI) mais juros reais de 6% ao ano.

Além disso, os pagamentos das parcelas ficaram limitados a 13% da Receita Líquida Real (RLR). Os valores excedentes seriam direcionados para a Conta Resíduo, que seria amortizada no prazo de 10 anos, 120 parcelas, após o término do contrato. A partir desse novo acordo, a dívida estadual ficou predominantemente indexada ao IGP-DI, tornando-se bastante sensível a sua variação. Ainda segundo a figura 6.10, o período entre 1998 e 2008 foi de relativa estabilidade da trajetória de endividamento. Contudo, em 2009, iniciou uma trajetória de crescimento da dívida principalmente em função da ascensão do indexador, como pode ser observado na figura 6.11.

Figura 6.11 – Evolução da dívida fundada do estado – 2009-2013



Fonte: Relatório da Dívida do RS 2013, p. 11.

Como balanço do período até o ano de 2013 embasado nas cláusulas contratuais do acordo de 1998, que também ocasionou o crescimento acelerado da dívida de vários outros Estados brasileiros, concluiu-se que (Relatório da Dívida do RS, 2013, p. 21-22):



Em retrospectiva, pode-se afirmar que os principais fatores explicativos do crescimento nominal do estoque da dívida da Lei 9.496/97 e do PROES ao longo dos anos, desde a sua constituição, tem sido:

- a) a atualização monetária, que ocorre com base no IGP-DI mensal, incidente sobre o saldo devedor, e
- b) as incorporações ao resíduo de parcelas da prestação calculada excedente ao valor da prestação praticada pelo limite de 13% da Receita Líquida Real, e
- c) os juros capitalizados decorrentes da aplicação de juros sobre o saldo do resíduo, por sua vez composto também por juros de períodos anteriores.

Da mesma forma, podemos incluir entre os fatores explicativos para o crescimento da dívida da Lei 9.496/97 e do PROES, o crescimento insuficiente da Receita Líquida Real. Nos últimos 12 anos a Receita Líquida Real apresentou um crescimento médio anual deflacionado pelo IGP-DI de apenas 2,6%, o que não permitiu uma expansão mais acelerada do limitador de pagamento, e restringiu as parcelas efetuadas a um valor insuficiente para o pagamento integral de juros e amortização em cada parcela calculada pelo sistema Price.

Nos anos posteriores, a tendência de crescimento do endividamento se manteve em ritmo acentuado, sobretudo em razão da elevação do IGP-DI. Dessa maneira, o Estado buscou novas repactuações do contrato firmado em 1998. A Lei Complementar nº 148/2014 alterou o coeficiente de correção da dívida, substituindo a correção pelo IGP-DI e passando a ser atualizada pelo CAM - Coeficiente de Atualização Monetária. Para isso, é usado o menor índice entre a variação mensal acumulada do IPCA e a variação mensal acumulada da taxa Selic mais juros de 4% ao ano.

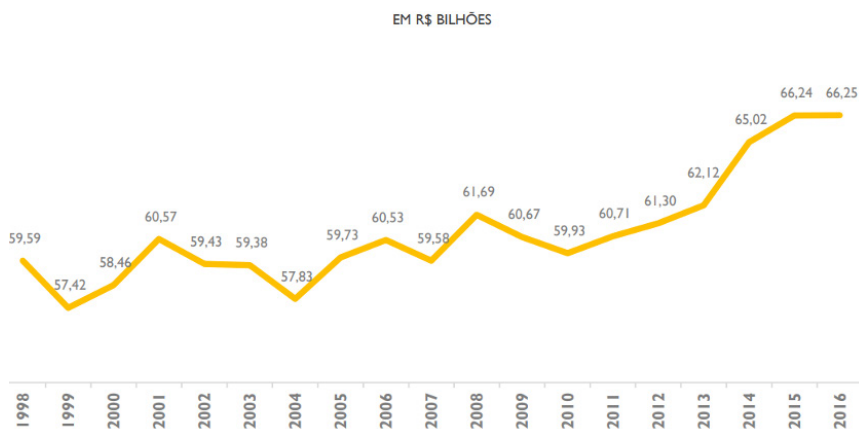
A Lei Complementar nº 156/2016 confirmou dispositivos e trouxe alterações em relação à Lei Complementar nº 148/2014. Destaca-se a ampliação do prazo em até 240 meses para o pagamento das dívidas refinanciadas, redução extraordinária de prestações mensais e



recebimento das parcelas de dívida vencidas e não pagas em decorrência de mandados de segurança providos pelo Supremo Tribunal Federal.

Ainda, em 2016 o Estado impetrou Mandado de Segurança junto ao Supremo Tribunal Federal para requerer a concessão de medida liminar, determinando-se às autoridades coatoras que se abstenham de impor quaisquer sanções ou penalidades ao ente público gaúcho em relação ao contrato de refinanciamento da dívida. Em que pese as várias alterações no contrato de financiamento da dívida e as medidas judiciais adotadas, a Figura 6.12 evidencia que a trajetória de crescimento do endividamento se manteve elevada até 2016:

Figura 6.12 – Evolução da dívida fundada do RS – 1998-2016
– preços constantes, em bilhões de reais



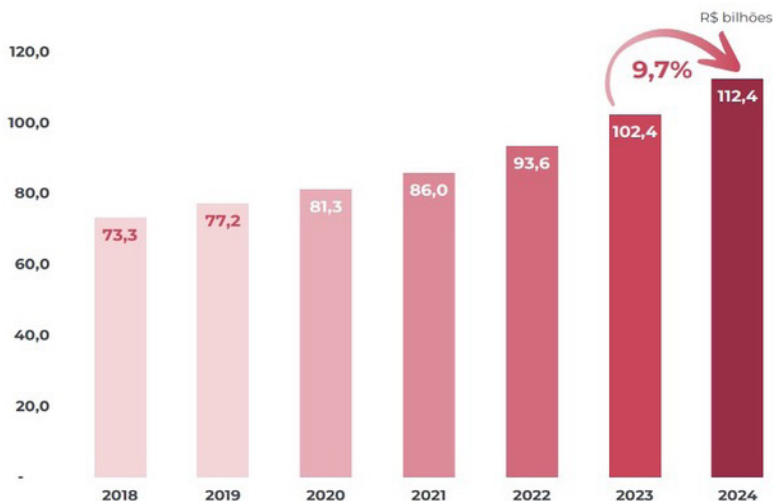
Fonte: Relatório da Dívida do RS 2016, p. 11.

O cenário pós 2016 manteve inalterada a trajetória ascendente de endividamento gaúcho. Com a introdução do CAM - Coeficiente de Atualização Monetária, como fator de correção monetária da dívida, esse passou a ser a principal razão para o crescimento da dívida com a União, seguido do mecanismo de postergação e refinanciamento parcial das parcelas previsto pelo Regime de Recuperação Fiscal (RRF).



Como demonstrado na Figura 6.13, em 2024 a dívida fundada do Estado, excluindo precatórios, alcançou o montante de R\$ 112,4 bilhões, o que representou uma variação de 9,7% em relação a 2023.

Figura 6.13 – Evolução da dívida fundada do estado – 2018-2024



Fonte: Relatório da Dívida do RS 2024, p. 14.

Ainda, segundo o Relatório da Dívida do RS (2024, p. 14):

Com entrada em vigor da Lei Complementar nº 206/24, e posteriormente, com o estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional no Estado do Rio Grande do Sul, foram substituídos os encargos sobre o saldo da dívida com a União a partir de junho de 2024. O pagamento das parcelas foi suspenso por 36 meses, enquanto os saldos devedores passaram a ser atualizado pelo IPCA e a taxa de juros foi reduzida a zero nesse período. Findado os três anos de carência, a atualização do saldo devedor voltará a ser realizada por meio do CAM, juntamente com a retomada da incidência de juros de 4% a.a.



REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL (RRF) E PROPAG

Consoante a grave crise fiscal enfrentada nas últimas décadas, com o nível de endividamento atingido patamares que comprometem profundamente a capacidade de pagamento e o financiamento dos demais serviços prestados pelo Estado, o Governo do RS buscou o ingresso no RRF, sendo homologado em janeiro de 2022. Conforme o site da Secretaria do Tesouro Nacional (STN):

O Regime de Recuperação Fiscal (RRF), aprovado pela Lei Complementar 159/2017 e modificado pela Lei Complementar 178/2021, tem por objetivo fornecer aos Estados com grave desequilíbrio financeiro os instrumentos para o ajuste de suas contas. Mais especificamente, o RRF é uma estrutura legal que permite a concessão de benefícios, tais como a flexibilização de regras fiscais, concessão de operações de crédito e suspensão do pagamento da dívida, desde que o Estado pleiteante adote reformas institucionais para garantir que o equilíbrio fiscal seja restaurado. Entre as reformas institucionais constam, por exemplo, a necessidade de aprovação de um teto de gastos, a criação de previdência complementar e a equiparação das regras do RPPS, no que couber, às regras dos servidores da União (Brasil, 2023).

Com o deferimento do ingresso, o Plano de Recuperação Fiscal (PRF) deve vigorar entre 01/07/2022 e 31/12/2030. Como requisito inicial para adesão ao plano, é previsto no art. 3º da Lei Complementar 159/2017:

- i) receita corrente líquida anual menor que a dívida consolidada ao final do exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão;
- ii) despesas correntes superiores a 95% da receita corrente líquida ou despesas com pessoal de, no mínimo, 60% da receita corrente líquida; e



iii) valor total de obrigações contraídas maior que as disponibilidades de caixa e equivalentes de caixa de recursos sem vinculação.

Para atingir os objetivos do PRF, o Governo do Estado prevê obter superávits primários suficientes para arcar com os serviços da dívida a partir de 2028. Para isso, serão implementadas medidas tais como o plano de quitação de precatórios judiciais, fruição condicionada de créditos presumidos e venda da folha de pagamento dos servidores públicos do RS ao Banrisul em 2026.

Em 2024, o PRF completou seu primeiro biênio, sendo necessária sua atualização. Em virtude do desastre climático que afligiu o Estado, foram editadas normativas para o enfrentamento da crise, a exemplo da Lei Complementar nº 206/2024 que autorizou a União a postergar o pagamento da dívida de entes federativos afetados por calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional.

Embora seja recente a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal em 2022 pelo Estado do RS, a viabilidade desse programa para o equacionamento das dívidas estaduais no longo prazo foi bastante questionada. Os Estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Goiás e Minas Gerais, que aderiram ao RRF, tiveram um aumento acentuado das suas dívidas nos últimos anos, demonstrado na Figura 6.11 para o caso gaúcho.

Diante disso, o Governo Federal elaborou o PROPAG, buscando a sustentabilidade e a reestruturação do endividamento fiscal subnacional no longo prazo. “O programa prevê descontos nos juros da dívida das unidades federativas e parcelamento do saldo ao longo de até 30 anos. Assim, o PROPAG oferece condições mais vantajosas para os estados refinanciarem suas dívidas com a União, criando possibilidades de redução significativa das taxas de juros, que pode chegar até a uma taxa real de 0%” (Brasil, 2025).



Como contrapartida, deve-se “aplicar parte dos valores que deixarão de pagar em juros em investimentos em áreas prioritárias do Estado, como educação e segurança pública, com benefícios direto à população. A outra parte da economia deve ser aplicada no Fundo de Equalização Federativa (FEF), que destinará recursos aos estados para melhorias estruturais em produtividade, enfrentamento das mudanças climáticas, infraestrutura, segurança pública e educação, principalmente para formação profissional da população” (Brasil, 2025).

O Decreto nº 12.433/2025 estabelece que os Estados podem negociar sua adesão ao PROPAG com a STN até 31 de dezembro de 2025, condicionado à exclusão do RRF. Entretanto, o “Rio Grande do Sul poderá permanecer no RRF enquanto durar a suspensão dos pagamentos, até maio de 2027. Durante esse período, o Estado manterá as prerrogativas da LC 159/2017” (Relatório da Dívida do RS, 2024).

PRECATÓRIOS

Em dezembro de 2024, o estoque de precatórios vencidos e não pagos do Estado do Rio Grande do Sul alcançou o montante de R\$ 16,97 bilhões, montante equivalente a 27% do total da receita corrente líquida do Estado naquele ano. Apesar do expressivo valor baixado ao longo do exercício, no montante de R\$ 2,2 bilhões, esse saldo representa um acréscimo de 2,11% em relação ao ano anterior. Por força da Emenda Constitucional nº 109/21, esse estoque deve ser quitado até 31 de dezembro de 2029, objetivo bastante desafiador, como demonstrado na Tabela 6.2.



Tabela 6.2 – Projeção fluxo pagamentos precatórios em milhões de R\$

Cenário Base	2025	2026	2027	2028	2029
Saldo Inicial do Exercício	16,969	15,576	14,3	11,431	6,694
Novas Inscrições	1	400	400	400	400
Correção Selic	14,17%	12,53%	10,25%	8,27%	7,27%
Valor total da dívida	20,374	17,927	16,165	12,776	7,581
RCL	62,738	67,53	69,836	73,613	77,792
Parcela normal (1,75%)	1,75%	1,75%	1,75%	1,75%	1,75%
Parcela adicional	1,11%	2,22%	3,34%	4,45%	5,56%
% total da RCL	2,86%	3,97%	5,09%	6,20%	7,31%
Repasse Tesouro	1,796	2,684	3,552	4,563	5,687
Compensações	100	50			
Pró-Sustentabilidade	1,729				
Deságio	1,174	894	1,183	1,519	1,894
Valor baixado	4,798	3,627	4,735	6,082	7,58
Saldo final exercício	15,576	14,3	11,431	6,694	0

Fonte: Relatório Anual da Dívida Pública de 2024 – Tesouro do Estado do RS.

Como se pode observar, devido ao estoque elevado e à correção pela taxa Selic, a quitação desses débitos no prazo determinado requer pagamentos em percentuais crescentes da receita, chegando a um patamar possivelmente insustentável de 7,31% em 2029. A projeção considera recursos do Pró-Sustentabilidade, operação de crédito contratada junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e as compensações de débitos inscritos em dívida ativa por meio do Programa Compensa-RS.

A linha “Deságio” refere-se aos descontos a serem obtidos pelos pagamentos na modalidade Acordos Diretos, autorizados pela Emenda Constitucional nº 94 de 2016, que prevê redução máxima de 40% do valor do crédito autorizado e destinação de no máximo 50% dos pagamentos para essa modalidade. A análise da projeção



evidencia que, mesmo usando todos os mecanismos de financiamento e pagamentos previstos na legislação, o desafio de quitar os débitos no prazo estabelecido sem comprometer a continuidade da prestação dos serviços públicos é complexo.

Nesse contexto, o Estado continua a explorar todas as alternativas para cumprir o compromisso. Com publicação da Portaria STN/MF nº 217, em 15 de fevereiro de 2024, o limite de endividamento dos entes nacionais teve seu regramento alterado e, no caso do Estado do Rio Grande do Sul, viabiliza a contratação de novas operações de crédito para a quitação de passivos ou reestruturação de dívidas. Nesse contexto, o Estado já iniciou as tratativas para contratar uma nova operação de crédito de US\$ 326 milhões junto ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, com encargos inferiores à variação da taxa SELIC e com prazo de pagamento de 25 anos.

Esgotada a disponibilidade de crédito junto aos bancos de desenvolvimento internacionais, o Estado está em vias de contratar operações de crédito interno junto a instituições financeiras privadas no montante de R\$ 2,1 bilhões, usando assim todo espaço de endividamento definido na Portaria STN/MF nº 217, aumentando consideravelmente os recursos para o pagamento de precatórios e reduzindo a necessidade de aportes do Tesouro do Estado para esse fim. A Tabela 6.3 apresenta a comparação do comprometimento da RCL com essas medidas e o cenário base.

Tabela 6.3 – Projeção comprometimento RCL

	2025	2026	2027	2028	2029
Cenário Base	2,86%	3,97%	5,09%	6,20%	7,31%
Cenário com medidas	2,49%	3,24%	3,98%	4,72%	5,46%

Fonte: Relatório Anual da Dívida Pública de 2024 – Tesouro do Estado do RS.



O comparativo das projeções evidencia que as novas operações de crédito possibilitam uma redução expressiva do comprometimento das receitas estaduais para o pagamento dos precatórios. Mas apesar dessa redução dos pagamentos, o cenário apresentado aponta a necessidade de aportes crescentes com recursos do Tesouro, indicando que novas alternativas precisarão ser viabilizadas para evitar a compressão dos investimentos necessários para o desenvolvimento do Estado.

A REFORMA TRIBUTÁRIA DO CONSUMO E SEUS IMPACTOS NO RIO GRANDE DO SUL

O Imposto sobre Valor Agregado (IVA) surgiu, no início dos anos 1970, como uma resposta técnica e economicamente superior aos tributos então vigentes, que incidiam sobre o volume de vendas de maneira cumulativa. Esses antigos modelos tributários geravam distorções significativas na alocação de recursos e comprometiam a eficiência da arrecadação. A estrutura do IVA, ao se basear na tributação fracionada ao longo das etapas produtivas, com compensação do imposto pago nas fases anteriores, conferiu a ele características fundamentais como neutralidade, transparência e eficiência.

No Brasil, a aproximação ao modelo do IVA começou ainda em 1967, com a criação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), de competência estadual. Embora inspirado no modelo europeu de IVA, o ICM — mais tarde transformado em ICMS — rapidamente se afastou de seus princípios originais. Ao longo do tempo, essas distorções se agravaram, gerando um sistema tributário cada vez mais disfuncional.



Entre os principais problemas que afastaram o ICMS de um modelo ideal de IVA estão: a base de incidência limitada a mercadorias e poucos serviços; a existência de múltiplas alíquotas; restrições à compensação plena de créditos e à devolução rápida de saldos credores; e a não adoção do princípio do destino nas operações interestaduais, o que fomentou a chamada “guerra fiscal” entre os estados. Esses problemas, no entanto, não são exclusivos do ICMS. Outros tributos sobre o consumo — como o ISS (municipal), o IPI, o PIS e a COFINS (federais) — compartilham, em diferentes graus, falhas semelhantes: elevada complexidade, resquícios de cumulatividade e baixa eficiência econômica. Tais distorções comprometem o bom funcionamento do sistema, prejudicam a alocação de recursos e reduzem a competitividade da economia brasileira.

A partir dos anos 2000, com a intensificação da competição global — especialmente após a entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC) —, essas deficiências passaram a gerar impactos ainda mais relevantes sobre o crescimento econômico. Muitos países, sobretudo em desenvolvimento, promoveram reformas em seus sistemas tributários, adotando modelos de IVA mais simples, abrangentes e eficientes, alinhados às melhores práticas internacionais.

Instituições como o Banco Mundial e a OCDE passaram a recomendar fortemente a eliminação de regimes especiais, múltiplas alíquotas e isenções, defendendo sistemas tributários mais neutros e com menor interferência sobre decisões econômicas. O objetivo não era apenas adotar formalmente um IVA, mas implementar um modelo moderno: com base ampla, sem cumulatividade, e com regras uniformes. Estudos da OCDE e do FMI mostram que países que aderiram a esse tipo de sistema tiveram melhor desempenho no comércio internacional e apresentaram taxas mais elevadas de crescimento de longo prazo.



Como resultado desse movimento, o número de países que adotaram algum tipo de IVA saltou de cerca de 90 nos anos 1990 para mais de 140 na década de 2000, alcançando atualmente cerca de 175. Os modelos mais recentes já incorporam os elementos centrais de um IVA moderno. O Brasil, no entanto, ficou para trás. Foi o último país de grande relevância econômica a reconhecer e reagir às mudanças no cenário tributário internacional. As dificuldades históricas em construir consensos políticos duradouros e a força de interesses imediatistas bloquearam por décadas avanços estruturais relevantes.

No setor privado, muitas empresas, sobretudo aquelas com baixa inserção internacional (à exceção da construção civil), mantiveram por anos uma postura ambígua em relação ao sistema tributário vigente. Consideravam-no disfuncional, mas viam nisso uma condição compartilhada por todos os concorrentes no mercado interno, plenamente compensada pelos incentivos fiscais recebidos no âmbito da guerra fiscal.

Essa visão começou a mudar na última década. Diante do processo de desindustrialização e da crescente pressão competitiva global, o setor privado passou a reconhecer a urgência da reforma tributária. Até mesmo empresas voltadas prioritariamente ao mercado interno entenderam que o modelo vigente comprometia não só a competitividade internacional, mas também o desempenho no mercado doméstico.

Foi nesse contexto que se aprovou, em 2023, a Emenda Constitucional nº 132, que estabelece uma profunda reformulação da tributação sobre o consumo no Brasil. Essa reforma reflete um raro consenso entre diferentes segmentos da sociedade, especialmente do setor privado, e busca corrigir disfunções históricas do sistema atual. O novo modelo substitui cinco tributos — ICMS, ISS, IPI, PIS e COFINS — por dois instrumentos principais: um Imposto Seletivo



(federal) e um sistema dual de IVA, composto pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência federal, e pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência dos estados, Distrito Federal e municípios.

A nova sistemática adota uma base ampla de incidência sobre bens e serviços, com alíquotas uniformes por ente federativo, compensação plena e automática de créditos, restituição célere de saldos credores acumulados e aplicação plena do princípio do destino também nas operações interestaduais. Ainda que a versão final da reforma tenha incorporado concessões políticas que atenuaram sua ambição original — especialmente no que diz respeito a regimes diferenciados —, o novo sistema representa um avanço significativo. Em um país marcado por desigualdades regionais e interesses diversos, a adoção de um modelo tecnicamente ideal sempre foi improvável. Mesmo assim, a mudança tem um caráter estrutural e transformador: cria um sistema mais eficiente, transparente e menos distorcivo do que o que existia anteriormente.

A expectativa da maior parte dos economistas e especialistas em política tributária é que os efeitos sobre o crescimento econômico sejam positivos a médio e longo prazos. Estimativas do Ministério da Fazenda e do FMI apontam para um aumento potencial do PIB entre 0,3 e 0,5 ponto percentual ao ano, uma vez que o novo regime esteja plenamente implementado.

No caso do Rio Grande do Sul, os impactos da reforma tributária devem ser analisados em suas múltiplas dimensões — fiscal, econômica e estrutural. O estado vem apresentando perda de participação relativa no PIB nacional, reflexo do maior dinamismo das regiões interioranas e dos estados vizinhos a São Paulo. Portanto, embora as projeções indiquem que a reforma possa elevar o PIB nacional em aproximadamente 0,5% ao ano, é provável que o RS registre crescimento em patamares ligeiramente inferiores. Ainda assim,



trata-se de uma perspectiva muito mais promissora que a atual, marcada por um modelo tributário anacrônico e incapaz de responder aos desafios competitivos impostos pela economia globalizada.

Do ponto de vista fiscal, destaca-se inicialmente o “seguro receita”, mecanismo previsto para o período de transição da arrecadação do IBS, que vincula a receita futura dos entes federativos à média da participação dos tributos extintos na arrecadação nacional — o que é prejudicial ao Rio Grande do Sul. É bem verdade que o percentual de distribuição da arrecadação do IBS por meio do “seguro receita” é regressivo, mas o período de transição é extremamente longo, estendendo-se de 2034 a 2078. Dentro do contexto de concessões políticas necessárias para a aprovação da reforma, essa medida parece ter sido inevitável, sobretudo para angariar apoio de estados do Centro-Oeste brasileiro.

O ideal para o estado seria a arrecadação baseada exclusivamente em seu consumo interno — ou seja, inteiramente no destino —, como ocorrerá ao final do período de transição. Isso porque, atualmente, o Rio Grande do Sul, embora superavitário na balança comercial interestadual, é deficitário na balança de ICMS: suporta mais créditos relativos ao ICMS pago a outros estados do que arrecada com as saídas interestaduais. Em outras palavras, a arrecadação de ICMS sobre o consumo interno é superior ao que efetivamente ingressa nos cofres públicos — potencial que só será plenamente explorado ao fim da longa transição.

É importante ressaltar que esse potencial arrecadatório será limitado por fatores como a estabilização e posterior queda da população gaúcha em termos relativos — tendência projetada a partir de 2026, com redução até 2041. Todavia, a arrecadação do IBS dependerá não apenas do tamanho populacional, mas também da massa salarial e da distribuição de renda, uma vez que maior concentração tende a reduzir o consumo agregado.



No contexto da redistribuição de renda, destaca-se também o papel relevante do cashback do IBS. Trata-se de um mecanismo de devolução do imposto pago por famílias de baixa renda, fortemente inspirado na inovadora experiência do Rio Grande do Sul com o programa Devolve ICMS (Tonetto *et al.*, 2023). Embora concebidos com fins de justiça fiscal, programas dessa natureza possuem efeito secundário de redistribuição da renda primária — e devem ganhar importância crescente no novo sistema tributário. Recomenda-se, portanto, que o estado adote percentuais robustos de devolução via *cashback*, maximizando os efeitos redistributivos e de equidade.

Além disso, duas frentes de ação serão determinantes para o futuro do estado: o fortalecimento de empresas inovadoras e indústrias exportadoras, que concentram maior massa salarial; e o investimento em políticas redistributivas pré-fiscais, como educação pública de qualidade, qualificação profissional e reforma agrária. Essas ações contribuem para a igualdade de oportunidades e, por consequência, para o aumento do consumo interno por meio de melhor distribuição da renda.

Diante desse novo cenário, o Rio Grande do Sul precisará intensificar seus esforços em áreas estratégicas — especialmente em infraestrutura, para aumentar a competitividade das exportações, e em capacitação, para apoiar a inovação. Isso poderá inaugurar um círculo virtuoso, no qual maiores investimentos em setores produtivos estratégicos levem ao aumento da competitividade, impulsionem o consumo e, por fim, sustentem a elevação da arrecadação de forma duradoura.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

A situação atual das finanças do Rio Grande do Sul necessita atenção. Embora a situação de liquidez de curto prazo esteja equalizada, os passivos ainda são de grande monta, tanto na dívida pública com a União, como a dívida de precatórios que tem um prazo para sua quitação em 2029 e pode comprometer muito a execução orçamentária. As despesas de pessoal precisam se manter num nível aceitável como se verifica atualmente, porém não permitem muita expansão.

Os Investimentos foram retomados, e a reforma tributária pode reativar a indústria e alargar a base tributária, mas o Estado vem sofrendo com crises de secas recorrentes e recentemente com inundações de grande impacto. Isto, somado ao agravamento da situação demográfica e o aumento da desigualdade em termos de renda, lança algumas nuvens de preocupação sobre o potencial impacto na implantação do IBS e na capacidade de geração de receita pública no médio prazo.

Essas condições delineadas impulsionam a sociedade para a busca de novos espaços econômicos que possam gerar uma maior dinâmica no crescimento do Estado, conjuntamente com melhores condições de renda e de trabalho e por consequência, de qualidade de vida da população gaúcha.



REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 12.433, de 2025. Regulamenta dispositivos da legislação federal sobre finanças públicas. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 2025.

BRASIL. Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997. Dispõe sobre a consolidação e o refinanciamento da dívida pública mobiliária de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 12 set. 1997.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 5 maio 2000.

BRASIL. Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014. Altera dispositivos da Lei nº 9.496, de 1997, e da Medida Provisória nº 2.192-70, de 2001. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 26 nov. 2014.

BRASIL. Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a renegociação da dívida dos Estados e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 29 dez. 2016.

BRASIL. Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017. Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 22 maio 2017.

BRASIL. Lei Complementar nº 206, de 3 de janeiro de 2024. Altera a Lei Complementar nº 159, de 2017, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 4 jan. 2024.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Regime de Recuperação Fiscal (RRF)**. Brasília, DF, 5 jan. 2022. Atualizado em: 23 out. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/noticias/regime-de-recuperacao-fiscal-rrf>. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados (Propag)**. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/propag-renegociacao-de-dividas-de-estados-e-distrito-federal-com-a-uniao>. Acesso em: 11 jul. 2025.

CARVALHO, L. O.; MEDEIROS, O. L.; SILVA, A. C. **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: STN; Banco Mundial, 2009.

INTERNATIONAL MONETARY FUND; WORLD BANK. **Guidelines for public debt management**. Washington, D.C.: IMF; World Bank, 2001.



MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2022**. Brasília, nov. 2023. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:48416. Acesso em: 10 jul. 2025.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais. Ano base - 2023**. 2025. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais-conteudos-relacionados>. Acesso em: 10 jul. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 16.134, de 24 de maio de 2024**. DOE nº 103, 3ª edição, de 24 maio 2024. Disponível em: <https://www.diariooficial.rs.gov.br/materia?id=1000468>. Acesso em: 10 jul. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Balanco Geral do Estado 2023**. Porto Alegre: Contadoria e Auditoria-Geral do Estado, 2024. Disponível em: <https://cage.fazenda.rs.gov.br/lista/3049/balanco-geral-do-estado>. Acesso em: 10 jul. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Relatório anual 2009**: dívida pública estadual. 1 ed. Porto Alegre, 2010.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Subsecretaria do Tesouro do Estado. **Relatório anual 2013**: dívida pública estadual. 5 ed. Porto Alegre, 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Subsecretaria do Tesouro do Estado. **Relatório anual 2016: dívida pública estadual**. 8 ed. Porto Alegre, 2017.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Subsecretaria do Tesouro do Estado. **Relatório da Dívida Pública 2022**. Porto Alegre, 2023. Disponível em: https://tesouro.fazenda.rs.gov.br/upload/1684025023_Relat%C3%B3rio_da_D%C3%ADvida_2022.pdf. Acesso em: 10 jul. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Subsecretaria do Tesouro do Estado. **Relatório anual 2024**: Dívida Pública Estadual. 16 ed. Porto Alegre, 2025.

TONETTO, J.L.; FOCHEZATTO, A.; DA SILVA, G.P. Refund of Consumption Tax to Low-Income People: Impact Assessment Using Difference-in-Differences. **Economies** 2023, 11, nº 153. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/economies11060153> Acesso em: 30 out. 2023.

TONETTO, J. L.; PIQUE, J. M.; RAPETTI, C.; FOCHEZATTO, A. Municipal fiscal sustainability in the face of climate disasters: an analysis of the 2024 floods in Southern Brazil. **Sustainability**, v. 17, n. 5, p. 1827 – página final, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/su17051827>. Acesso em: 10 jul. 2025.



CONCLUSÃO

O Rio Grande do Sul apresenta uma estrutura produtiva diversificada, com forte presença industrial nas regiões metropolitanas e serranas, voltada principalmente ao mercado interno. O setor agrícola, por sua vez, mantém forte presença na economia estadual e do país, sendo exportador de *commodities* e totalmente inserido na dinâmica do comércio internacional. Apesar de seu crescimento, esse setor tem fraca integração com o restante da economia local. Isso compromete a competitividade das indústrias locais, que operam em escalas subótimas, e contribui para o isolamento produtivo do estado, que já sofre pela sua posição geográfica em relação aos grandes mercados do centro do País.

Identifica-se um certo desequilíbrio estrutural que pode indicar hipertrofia do setor agrícola primário, funcionando como enclave produtivo desconectado da malha econômica gaúcha. A expansão da fronteira agrícola em outras regiões do país, como o Matopiba, intensifica a concorrência e antecipa os desafios de crescimento sustentável para o estado.

No setor industrial, observa-se um processo semelhante ao que ocorre em nível nacional, marcado pela perda de competitividade. Os exemplos da perda de dinamicidade da indústria metal mecânica e metalurgia ilustram bem a situação. A ausência de uma base exportadora mais diversificada e integrada limita as possibilidades de desenvolvimento de longo prazo, exigindo uma reavaliação das estratégias produtivas e de inserção no mercado global.

No campo empresarial, o RS abriga uma diversidade de empreendedores, motivados por razões que vão da necessidade à realização pessoal. A taxa de sobrevivência das pequenas empresas



no estado, de 55% após cinco anos, é comparável à de países líderes da OCDE, mas o ambiente continua desafiador, especialmente para negócios com poucos recursos. O estado se destaca em número de empresas de alto crescimento e gazelas, mas enfrenta um aumento preocupante no número de encerramentos, agravado por eventos climáticos extremos. A resiliência demonstrada em crises como a pandemia e desastres naturais é notável, mas os efeitos de longo prazo ainda são incertos.

A predominância de setores tradicionais como comércio e alimentação, com baixa barreira de entrada, contribui para a alta taxa de mortalidade empresarial. A experiência internacional oferece lições valiosas para impulsionar as empresas em áreas como crédito, inovação e abertura de mercados. Há necessidade de ampliar os estudos sobre setores econômicos do estado. A produção sistemática de análises sobre os setores econômicos do estado é fundamental para subsidiar políticas públicas mais eficazes e promover um ambiente propício ao empreendedorismo sustentável e ao desenvolvimento econômico e social.

No que diz respeito à renda e à demografia, o estado tem crescido abaixo da média nacional e da região Sul, com uma das piores taxas médias de crescimento nas últimas décadas. A massa salarial reflete essa estagnação, enquanto os lucros crescem de forma acelerada, concentrando-se no topo da pirâmide. Esse fenômeno, parcialmente explicado pela pejetização e pela elevação de preços no pós-pandemia, evidencia um aumento da desigualdade. Paralelamente, o envelhecimento da população e a estagnação em regiões do interior indicam perda de dinamismo e de capital humano, que devem gerar seus efeitos no consumo, na arrecadação e na sustentabilidade fiscal.



A situação fiscal de décadas de descontrole orçamentário já esta ficando para o passado, porém o estado agora com certa saúde financeira e equilíbrio orçamentário nos últimos 4 anos, ainda tem passivos consideráveis no montante de 100 bilhões de reais. As condições de financiamento já são mais favoráveis, mas diante do histórico de crescimento das últimas décadas, receia-se que sem crescimento econômico acima da média nacional o futuro não apresentará boas perspectiva.

A reforma tributária e novas regras fiscais representam teoricamente um avanço no arranjo institucional macroeconômico, o que nos leva a crer em um espaço para o crescimento. No entanto, a cultura de juros extremamente altos e uma estrutura econômica oligopolizada pode comprometer o desenvolvimento almejado.

Diante desse cenário, o momento atual representa uma oportunidade para o RS repensar sua estratégia de desenvolvimento. Com o horizonte da limitação em 2032 aos tradicionais incentivos fiscais do ICMS, alternativas como fundos estruturados (FIPs, FDICs, FIAGROs) ganham destaque. Esses instrumentos permitem fomentar setores estratégicos com menor dependência de recursos públicos contínuos. O estado conta com um arranjo institucional robusto, e com as diretrizes recentes do Plano de Desenvolvimento Inclusivo e Sustentável, está posicionado para adotar boas práticas e para liderar soluções inovadoras que fortaleçam sua economia de forma sustentável.



ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.1 – Índice de volume do VAB da indústria de transformação, Brasil e RS, 2002-2024.....	21
Figura 1.2 – Participação do RS no VAB da indústria de transformação do Brasil, 2002-2022.....	21
Figura 1.3 – Participação das indústrias metalomecânicas no mercado gaúcho- Perfil de market share do consumo gaúcho entre 2013 e 2023 para os principais produtos da indústria	32
Figura 1.4 – Vendas trimestrais do setor de Máquinas e Equipamentos e comparação entre 2023 e 2022.....	34
Figura 1.5 – Market Share no RS do setor de Máquinas e Equipamentos em 2023, e variação percentual em relação ao ano anterior.....	35
Figura 1.6 – Market Compras Trimestrais de Insumos do setor de Máquinas e Equipamentos e comparação entre 2023 e 2022.....	36
Figura 1.7 – Compras por origem (R\$ mi / últimos 36 meses) e participação relativa (%) entre 2023 e 2021.....	36
Figura 1.8 – Valor Adicionado relativo às vendas (VAR) para o setor de Máquinas e Equipamentos e variações de 12 meses em relação ao ano anterior.....	37
Figura 1.9 – Mapa do setor de Máquinas e Equipamentos por Município/RS em 2023.....	38
Figura 1.10 – Vendas trimestrais do setor de Metalurgia e comparação entre 2023 e 2022	39
Figura 1.11 – Taxa de crescimento de vendas do setor de Metalurgia entre 2022 e 2023, acumuladas e 12 meses	39
Figura 1.12 – Valor Adicionado relativo às vendas (VAR) para o setor de Metalurgia	40
Figura 1.13 – Market Share do setor de Metalurgia.....	40



Figura 1.14 – Mapa de calor do setor de Metalurgia por Município/RS em 2023.....	41
Figura 2.1 – Taxas de sobrevivência por tamanho de empresa.....	56
Figura 2.2 – Mapa de nascimento de pequenas empresas em 2024 nos municípios do RS.....	71
Figura 2.3 – Taxas de sobrevivência de empresas dos Simples Nacional e Categoria Geral.....	73
Figura 3.1 – Evolução de Salários e Lucros (% PIB).....	90
Figura 3.2 – Evolução percentual dos declarantes do Imposto de Renda entre 2008 e 2023.....	103
Figura 3.3 – Evolução percentual da população adulta entre 2008 e 2023.....	105
Figura 3.4 – Variação populacional da região sul entre 2010 e 2022.....	106
Figura 3.5 – Variação da razão entre declarantes e população adulta entre 2008 e 2023	108
Figura 3.6 – Evolução do Rendimento Total dos Declarantes entre 2008 e 2023	110
Figura 3.7 – Declarantes de IRPF em 2023 por faixa etária	111
Figura 4.1 – Distribuição setorial do estoque de emprego no Rio Grande do Sul em 2024	130
Figura 4.2 – Evolução das culturas temporárias no Rio Grande do Sul, área colhida.....	132
Figura 4.3 – Evolução do estoque de capital no Rio Grande do Sul (R\$ bilhões).....	133
Figura 4.4 – Valor adicionado bruto no Rio Grande do Sul – estratificação setorial.....	136
Figura 4.5 – Índices de Rasmussen da matriz intersetorial do Rio Grande do Sul	138



Figura 4.6 – Índice de Rasmussen no RS – efeitos para trás.....	139
Figura 5.1 – Plano Rio Grande.....	163
Figura 5.2 – Sistema Financeiro Estadual e CADIP.....	166
Figura 6.1 – Resultados Orçamentários e Primários do Estado do Rio Grande do Sul	173
Figura 6.2 – Inflação, Desemprego e Atividade Econômica 2016 - 2023	176
Figura 6.3 – Número de empresas localizadas em área afetada emissão de notas eletrônicas.....	177
Figura 6.4 – Evolução da arrecadação de ICMS, variação por mês 2020 x 2019.....	179
Figura 6.5 – Evolução valor de ICMS total por Estado da Região Sul	179
Figura 6.6 – Composição da arrecadação setorial de ICMS por UF, ordenado pelo montante arrecadado em 2023.....	180
Figura 6.7 – Evolução das regiões.....	181
Figura 6.8 – Despesas de Pessoal dos Estados em 2023	184
Figura 6.9 – Despesas com Investimentos e percentual da Receita Corrente, para os estados da Região Sul de 2017 a 2023 (em milhões).....	185
Figura 6.10 – Dívida da administração direta (preços de dezembro/2009, deflacionados pelo IGP-DI/FGV).....	186
Figura 6.11 – Evolução da dívida fundada do estado – 2009-2013.....	187
Figura 6.12 – Evolução da dívida fundada do RS – 1998-2016 – preços constantes, em bilhões de reais.....	189
Figura 6.13 – Evolução da dívida fundada do estado – 2018-2024.....	190



ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1.1 – Participação do RS no Valor Bruto da Produção das atividades da indústria de transformação brasileira, 2013-2022	22
Tabela 1.2 – Valor da produção das atividades industriais e participação no total, RS, 2013-2023	25
Tabela 1.3 – Participação das vendas para mercados externos ao RS no total da produção, 2013-2023.....	26
Tabela 1.4 – Participação dos mercados dentro do mercado interno do RS, por origem, 2013-2023.....	28
Tabela 1.5 – Índice da Competitividade das Atividades industriais do RS, 2013-2023.....	30
Tabela 1.6 – Vendas acumuladas e variações absoluta e relativa dos setores da área metalmeccânica	32
Tabela 1.7 – Valor Adicionado acumulado e variações absoluta e relativa dos setores da área metalmeccânica	33
Tabela 2.1 – Taxas de sobrevivência de 2017 a 2023.....	56
Tabela 2.2 – Número de empresas ativas, pessoal ocupado, assalariado, salário médio e idade média, Brasil – 2022	62
Tabela 2.3 – Os 8 maiores setores em número de empresas e pessoal ocupado	63
Tabela 2.4 – Unidades locais de alto crescimento e gazelas por unidade geográfica, 2022	64
Tabela 2.5 – Taxa de sobrevivência de empresas por pessoal ocupado assalariado, Brasil, 2017	65
Tabela 2.6 – Número de unidades locais nascidas em 2017, e taxas de sobrevivência por setores selecionados e unidade geográfica.....	66
Tabela 2.7 – Unidades locais observadas com faturamento de 2020 e 2024	68
Tabela 2.8 – Pequenas empresas de Alto Crescimento e Gazelas em 2024.....	69
Tabela 2.9 – Número de nascimentos e mortes por ano e categoria, 2020 a 2024.....	70
Tabela 2.10 – Maior número de aberturas de unidades locais por setor, 2020 a 2024.....	71



Tabela 3.1 – Taxa Média de Crescimento do PIB por Unidade Federada	84
Tabela 3.2 – Taxa média de crescimento real do PIB por setor econômico entre 2002 e 2022, período longo.....	87
Tabela 3.2b – Taxa média de crescimento real do PIB por setor econômico entre 2014 e 2022, período curto.	88
Tabela 3.3 – Taxas médias de crescimento dos vínculos de emprego	91
Tabela 3.4 – Taxas médias de crescimento real do salário médio	92
Tabela 3.5 – Taxa média de crescimento dos vínculos de emprego por nível de escolaridade.....	93
Tabela 3.6 – Taxa média de crescimento do salário médio por nível de escolaridade	94
Tabela 3.7 – Taxa média de crescimento real da massa salarial	95
Tabela 3.8 – Taxa média anual de crescimento da massa salarial entre 2012 e 2022, em ordem decrescente de peso.....	96
Tabela 3.9 – Taxas médias de crescimento real da renda habitual.....	99
Tabela 3.10 – Comparação da renda do trabalho (ou massa salarial) por três diferentes fontes de informação, em milhões de reais.....	100
Tabela 3.11 – Evolução dos componentes da renda disponível bruta das famílias no Brasil, em milhões de reais.....	116
Tabela 3.12 – Evolução dos componentes da renda disponível bruta das famílias no Rio Grande do Sul, em milhões de reais	116
Tabela 3.13 – Renda dos declarantes de IRPF no Rio Grande do Sul, em 2023 (centil 80-100).....	118
Tabela 3.14 – Renda total e renda concentrada pelo 1% mais rico no Brasil e no RS, em milhões de reais e percentual.....	120
Tabela 4.1 – Índices CAGR de insumos e produtos no Rio Grande do Sul.....	134
Tabela 4.2 – Indústria do Rio Grande do Sul, origem e destino de produtos – julho/2024.....	141
Tabela 6.1 – Despesas de Pessoal e percentual da RCL segundo critérios do TCE e da STN de 2020 a 2024 (em milhões de reais).....	183
Tabela 6.2 – Projeção fluxo pagamentos precatórios em milhões de R\$.....	194
Tabela 6.3 – Projeção comprometimento RCL.....	195



ÍNDICE REMISSIVO

A

agronegócio 13, 34, 153, 154, 155, 160, 168
agropecuário 130, 131, 134
assalariado 62, 64, 65
assistência social 8
atividades da indústria 22

B

baixa renda 102, 159, 201
baixo crescimento 91
Banco Mundial 197, 203
banrisul 169
bens de consumo 43

C

cadeia produtiva 140
crescimento econômico 6, 51, 58, 91, 95, 102, 127, 128, 129, 140,
173, 180, 197, 199, 207

D

desemprego 98, 175
desenvolvimento econômico 8, 44, 83, 125, 150, 152, 155, 156,
165, 166, 167, 185, 206
desenvolvimento regional 7, 124, 125, 126, 127, 128, 145, 156, 157

E

economia brasileira 13, 16, 74, 175, 197
economia gaúcha 6, 8, 13, 14, 82, 83, 85, 89, 97, 101, 121, 122, 140,
142, 148, 153, 159, 166

G

gestão financeira 53, 159, 165

I

indústria brasileira 16, 20
indústria de transformação 20, 21, 22, 23, 42, 62, 63, 65, 86
indústria gaúcha 17, 42
infraestrutura econômica 156

M

mercado de trabalho 91, 92, 94, 95, 97, 98
micro e pequenas empresas 61

N

nível de emprego 93

P

pequenas empresas 6, 45, 46, 47, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60,
61, 67, 69, 71, 74, 75, 152, 205
política econômica 16, 129
política fiscal 156
política monetária 61
políticas de crédito 152, 153, 167
políticas públicas 6, 8, 9, 50, 57, 75, 83, 114, 128, 129, 133, 159, 206
privatização 174
produção industrial 16, 30

R

reforma tributária 114, 123, 151, 158, 167, 198, 199, 202, 207
Rio Grande do Sul 6, 7, 8, 9, 13, 15, 17, 23, 24, 27, 31, 38, 43, 46,
64, 65, 67, 81, 82, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92,
93, 94, 95, 97, 98, 99, 101, 102, 104, 107, 109, 111, 112,
113, 115, 116, 117, 118, 120, 121, 122, 123, 127, 130, 132,
133, 134, 136, 137, 138, 139, 141, 144, 145, 149, 158,
160, 161, 162, 166, 167, 170, 172, 173, 178, 180, 183,
185, 190, 192, 193, 195, 196, 199, 200, 201, 202, 205



S

setor de serviços 86, 139, 143

setor industrial 19, 86, 143, 144, 205

setor primário 135

setor público 135, 152, 154, 155, 160, 167

setor secundário 134, 180

T

tributação 46, 52, 109, 151, 170, 196, 198

V

valor adicionado bruto 136



SOBRE O ORGANIZADOR

Jorge Luís Tonetto

Doutor em Economia do Desenvolvimento pela PUCRS, atualmente pesquisador afiliado da Universidad Ramon Llull - laSalle (Barcelona). Possui graduações em Economia e Direito pela PUCRS. Exerceu o cargo de Secretario Municipal de Fazenda de Porto Alegre/RS de 2014 a 2016, e Secretario Adjunto da Fazenda do Estado do RS de 2019 a 2022. Foi Professor de Economia das Finanças Internacionais e de Finanças Públicas da PUCRS (2015-2024). Atualmente é membro do Conselho de Administração do Banco do Estado do Rio Grande do Sul (BANRISUL) e coordenador do Comitê de Responsabilidade Social Ambiental e Climática. É Auditor Fiscal da Receita Estadual desde 1993.

www.PIMENTACULTURAL.com

PERSPECTIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO DO RIO GRANDE DO SUL

da competitividade às finanças

