

A redução de alíquotas, a estiagem e a queda real do ICMS gaúcho em 2022

Roberto Balau Calazans

Introdução

Os dados divulgados pela Secretaria Estadual da Fazenda do RS mostram que o ICMS total em 2022 teve um decréscimo real de 13,6% em relação ao ano anterior. O atual governo tem atribuído à estiagem prolongada e à redução de alíquotas sobre combustíveis, energia, transporte e telecomunicações (Lei Complementares 192/22 e 194/22). Tal corte prejudicou a arrecadação de ICMS nos estados brasileiros, sendo que já foi acordada uma compensação de perdas no montante de R\$ 26,9 bilhões. O RS estimava perdas na ordem de R\$ 5,0 bilhões, mas irá receber o montante de R\$ 3,0 bilhões.

Alguns analistas também atribuem o mal desempenho tributário do RS as medidas forçadas de *lockdown* adotadas pelo governo e seu conselho científico em 2020-21, as quais resultaram no enorme fechamento de empresas e a ruína de pequenos e médios empreendedores. Isso trouxe uma previsível retração nas atividades econômicas, com impactos sobre a renda e emprego, gerando efeitos negativos e cumulativos à economia local. Todavia, tal afirmação sustenta o discurso de oposição sem, entretanto, apresentar uma clara comprovação acadêmica.

Com a extinção da Fundação de Economia Estatística, a pesquisa local perdeu sua força e autonomia científica. De outra parte, a Receita Estadual mantém uma página eletrônica¹ em que divulga dados abertos e publicações sobre o comportamento da arrecadação de impostos, desonerações, indicadores econômicos etc. Contudo, tais informações têm abrangência apenas local.

A solução intermediária é recorrer às fontes estatísticas nacionais, tais como as do Ministério da Fazenda (Confaz²) e do Tesouro Nacional (Siconfi³).

O Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) fornece em seu sítio eletrônico estatísticas sobre o recolhimento de tributos estaduais, com dados mensais desagregados por setores econômicos para os exercícios de 1997 até 2023. O Boletim de Arrecadação de Tributos Estaduais expõe dados mensais dos seguintes impostos: ICMS, IPVA, ITCD, taxas e receita tributária para o conjunto dos estados brasileiros e o Distrito Federal.

Outra fonte alternativa de pesquisa é o sistema de informações do Tesouro Nacional (Siconfi), o qual consolida os relatórios gerenciais definidos

¹ <http://receitadados.fazenda.rs.gov.br/>

² <http://www.confaz.fazenda.gov.br/boletim-de-arrecadacao-dos-tributos-estaduais>

³ <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>

pela Lei de Responsabilidade Fiscal. No entanto, não há uma uniformização dos critérios de contabilização de algumas receitas fiscais entre os estados, sendo que a sua utilização pode acarretar distorções na interpretação de itens de receita tributária.

O presente texto utiliza as informações contidas na base de dados do Ministério da Fazenda, recorrendo ao uso de *scripts* construídos com a linguagem do *software R*.

Objeto de análise

O ICMS é o principal tributo dos estados, respondendo a quase 85% da receita tributária dos entes estaduais e tendo parte de seus recursos repartidos com os municípios de modo a atender às destinações constitucionais à educação e à saúde. Seguindo o referido Boletim, verifica-se que o crescimento nominal da receita tributária dos estados em 2022 apresentou uma expansão de 7,5% (R\$ 814,4 bilhões), ante 23,8% em 2021 (R\$ 757,7 bilhões). A aceleração da inflação em 2021 influenciou a expansão do recolhimento de impostos dos entes federados.

Em 2022, o valor nominal do ICMS das 27 unidades federadas alcançou a cifra de R\$ 690,8 bilhões, contra R\$ 652,5 bilhões de 2021. Seu incremento nominal atingiu 5,9%, ante 25,5% de 2021. Os cinco maiores estados em crescimento foram, pela ordem: SC (18,3%), PA (17,9%), MA (15,2%), MT (10,5%) e SP (8,3%).

As reduções de alíquotas promovidas pelo governo federal e pelo Congresso às vésperas das eleições derrubaram a arrecadação deste imposto a partir de julho de 2022. Em junho passado, o presidente Jair Bolsonaro sancionou a lei que fixou um teto de 17% ou 18% para as alíquotas de ICMS sobre combustíveis, energia, transporte e telecomunicações, itens classificados como essenciais (LC 194/22). O Supremo Tribunal Federal já havia decidido que tais bens e serviços essenciais não poderiam ser alvo de uma cobrança mais elevada. Todavia, a Corte tinha previsto uma transição até 2024. A redução de alíquotas trouxe impactos negativos sobre o ICMS na maioria dos estados, excetuando-se Santa Catarina.

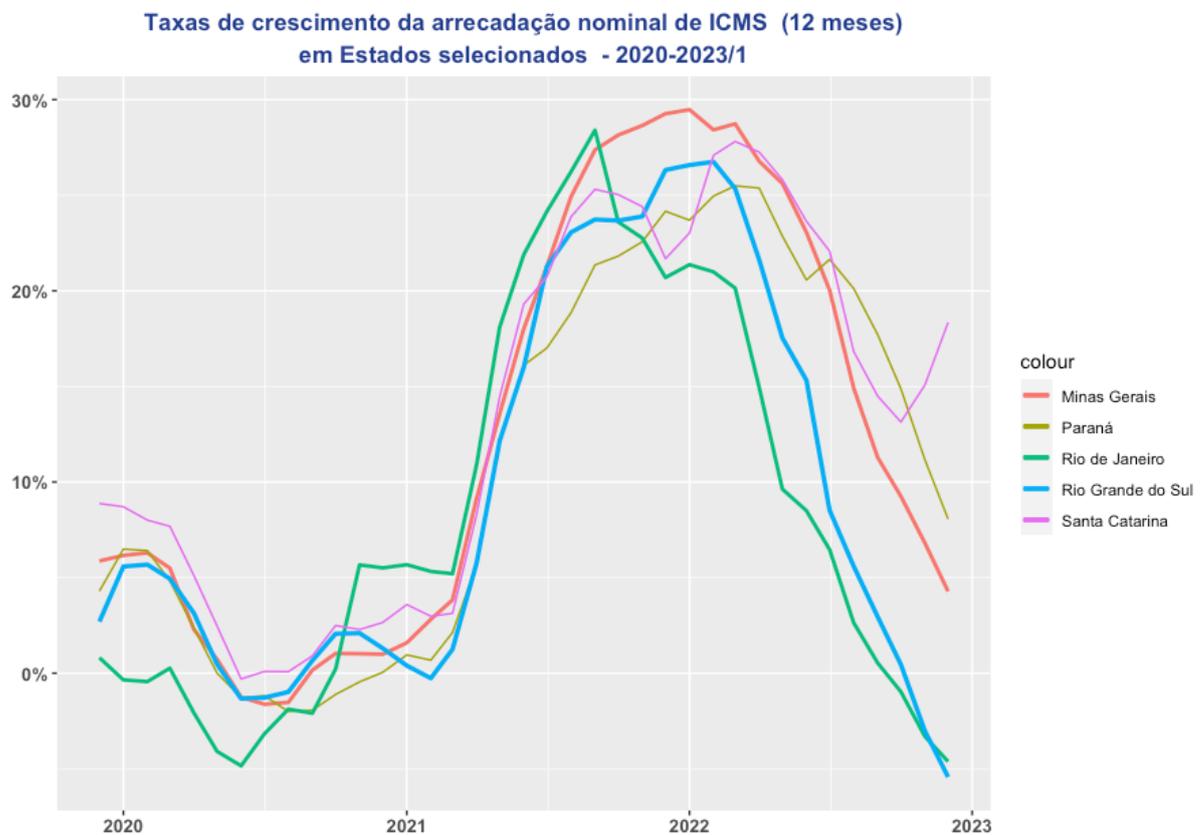
O Rio Grande do Sul ocupou a 27.^a posição no ranking do crescimento da arrecadação no ano passado (-5,4%), seguido do Rio de Janeiro, com a 26.^a (-4,6%), e outros estados de menor relevância em termos de PIB. Ainda que o RS tenha sido submetido às restrições climáticas, que prejudicou a renda do agronegócio, o crescimento comparativo do ICMS setorial ficou abaixo de estados relevantes entre os anos 2020 e 2023/1, motivo para uma análise mais acurada de suas causas setoriais.

No entanto, cabe lembrar uma justificativa importante. A partir de 01/01/22, houve o retorno das alíquotas aos seus patamares históricos: a básica

passou de 17,5% para 17% e houve a diminuição dos incidentes sobre energia elétrica, combustíveis e telecomunicações, decaindo o percentual de 30% para 25%. Isso representou uma queda anual de R\$ 3,0 bilhões.

Isso também indica que a matriz tributária do RS, que foi majorada em anos anteriores, é insuficiente para enfrentar o desequilíbrio orçamentário crônico do estado. Portanto, a prolongada seca não seria a justificativa adicional à queda do desempenho tributário gaúcho, retirando-se o duplo efeito derivado da redução de alíquotas em setores essenciais. Primeiro, houve o retorno das alíquotas aos seus níveis históricos em 01/01/2022, trazendo a carga tributária estadual ao seu patamar previsto em lei. A seguir, adveio a principal mudança trazida pela LC n.º 194/22, qual seja, considerou algumas mercadorias e serviços como essenciais e indispensáveis, bem como limitou suas alíquotas em 17% ou 18%. Cabe perguntar até quando alíquotas elevadas de 25% ou 30% incidiram sobre bens e serviços essenciais?

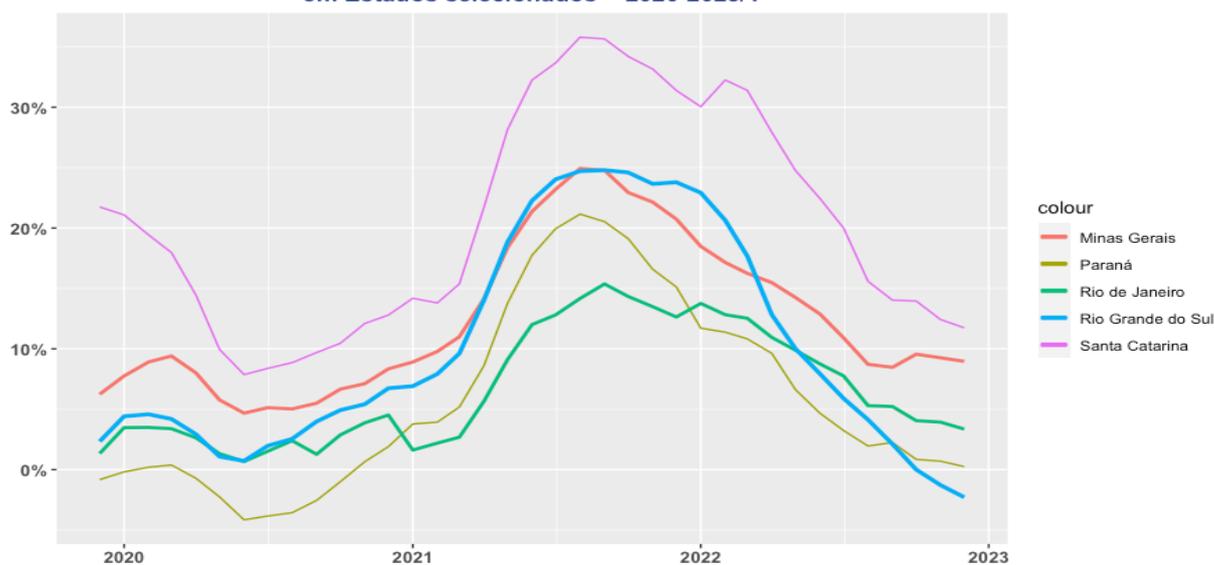
Abaixo, descreve-se a evolução das taxas de crescimento nominal do ICMS (12 meses) em estados selecionados no período 2020-23/1. As desacelerações no RS e RJ são as mais evidentes.



FONTE: Boletim de Arrecadação de Tributos Estaduais.

O preocupante é que esses dados mostram, ainda, uma expressiva desaceleração do recolhimento de ICMS no setor terciário. Os números apontam que o terciário gaúcho teve o pior desempenho entre os grandes estados da Federação em 2022. Veja o gráfico abaixo.

**Taxas de crescimento da arrecadação nominal de ICMS - Setor Terciário (12 meses)
em Estados selecionados - 2020-2023/1**



FONTE: Boletim de Arrecadação de Tributos Estaduais.

Agora, avaliando-se os dados em termos reais — deflacionados pelo IPCA e atualizados para dez/22 — e os crescimentos setoriais da arrecadação, a Tabela 1 apresenta o desempenho do ICMS em 6 estados, a saber: RS, MG, RJ, PR, SC e SP. Novamente, o destaque cabe ao Estado de Santa Catarina que obteve percentuais positivos na maioria dos setores.

Ao contrário dos outros estados da Região Sul (SC e PR), o Rio Grande do Sul teve queda em todos os setores selecionados, em especial no terciário, com um decréscimo de R\$ 1,8 bilhão (-10,6%). Outro estado endividado, como o Rio de Janeiro, teve um desempenho semelhante ao gaúcho, mas com percentuais de queda inferiores ao do RS, excetuando-se os setores secundário e de combustíveis.

Tabela 1 – Desempenho real do ICMS setorial em estados selecionados – 2021-22

ITENS	RS				MG				RJ			
	2021	2022	VAR. ABS.	VAR %	2021	2022	VAR. ABS.	VAR %	2021	2022	VAR. ABS.	VAR %
1.1 - PRIMÁRIO	271,8	219,4	-52,3	-19,3%	356,1	420,7	64,5	18,1%	2.512,9	3.583,2	1.070,3	42,6%
1.2 - SECUNDÁRIO	16.601,1	15.583,5	-1.017,6	-6,1%	22.405,3	23.076,6	671,4	3,0%	9.180,0	8.454,7	-725,3	-7,9%
1.3 - TERCIÁRIO	17.442,0	15.595,5	-1.846,5	-10,6%	25.835,0	25.765,5	-69,5	-0,3%	20.931,3	19.802,9	-1.128,4	-5,4%
1.3.4 - SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO	2.171,2	1.391,8	-779,4	-35,9%	3.123,9	2.451,7	-672,1	-21,5%	3.394,7	2.415,3	-979,4	-28,8%
2.1 - ENERGIA ELÉTRICA	5.326,8	3.610,4	-1.716,4	-32,2%	8.278,2	5.768,2	-2.509,9	-30,3%	8.072,3	6.713,9	-1.358,4	-16,8%
2.2 - PETRÓLEO, COMBUSTÍVEIS E LUBRIFICANTES	7.945,0	6.916,9	-1.028,1	-12,9%	14.678,4	14.373,5	-304,9	-2,1%	9.522,0	6.176,7	-3.345,3	-35,1%
TOTAL DA ARRECADAÇÃO DO ICMS	50.758,6	43.994,8	-6.763,8	-13,3%	75.208,2	71.890,9	-3.317,3	-4,4%	52.341,9	45.732,3	-6.609,5	-12,6%
TOTAL GERAL DA RECEITA TRIBUTÁRIA	56.918,1	50.877,6	-6.040,4	-10,6%	87.813,1	85.097,3	-2.715,8	-3,1%	64.664,2	57.733,1	-6.931,1	-10,7%

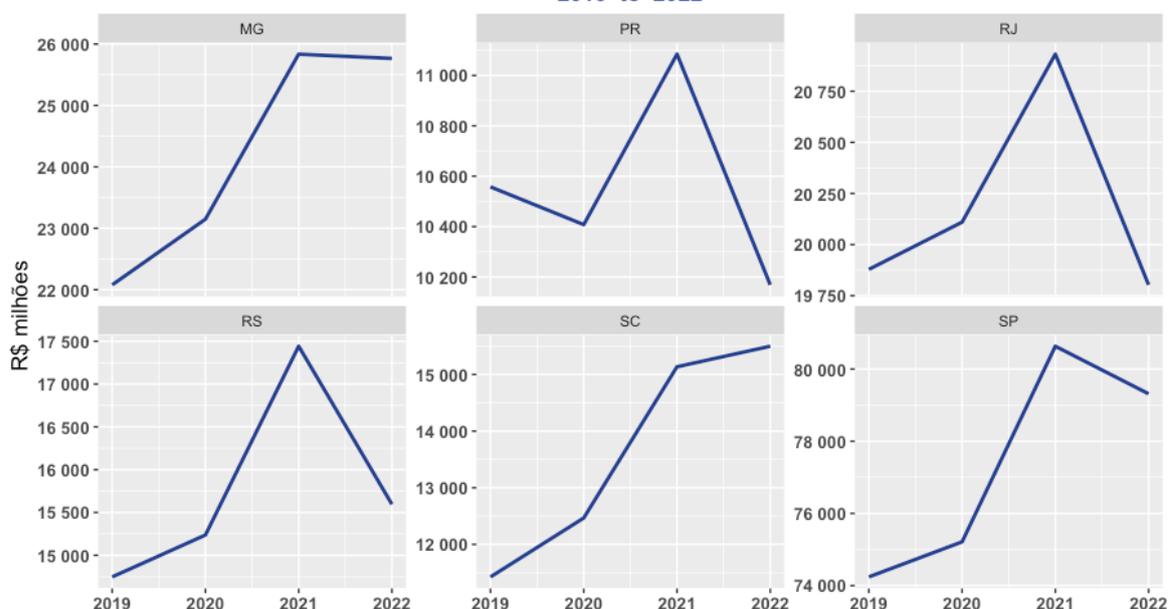
ITENS	PR				SC				SP			
	2021	2022	VAR. ABS.	VAR %	2021	2022	VAR. ABS.	VAR %	2021	2022	VAR. ABS.	VAR %
1.1 - PRIMÁRIO	1.220,7	883,1	-337,7	-27,7%	89,2	98,6	9,4	10,6%	801,0	724,1	-76,9	-9,6%
1.2 - SECUNDÁRIO	5.853,8	6.258,6	404,8	6,9%	10.754,5	12.232,0	1.477,5	13,7%	75.211,8	75.419,4	207,6	0,3%
1.3 - TERCIÁRIO	11.084,4	10.168,6	-915,9	-8,3%	15.136,2	15.499,0	362,8	2,4%	80.632,3	79.314,3	-1.318,1	-1,6%
1.3.4 - SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO	1.613,3	1.031,2	-582,1	-36,1%	1.261,1	1.084,3	-176,8	-14,0%	10.413,1	7.914,9	-2.498,2	-24,0%
2.1 - ENERGIA ELÉTRICA	5.868,5	4.056,9	-1.811,6	-30,9%	3.264,9	3.800,6	535,7	16,4%	15.934,0	12.067,6	-3.866,4	-24,3%
2.2 - PETRÓLEO, COMBUSTÍVEIS E LUBRIFICANTES	7.644,7	8.507,1	862,4	11,3%	2.450,4	2.923,6	473,1	19,3%	23.296,0	27.946,6	4.650,5	20,0%
TOTAL DA ARRECADAÇÃO DO ICMS	43.414,5	43.014,6	-399,9	-0,9%	32.350,3	35.039,7	2.689,4	8,3%	209.556,4	207.968,8	-1.587,7	-0,8%
TOTAL GERAL DA RECEITA TRIBUTÁRIA	52.282,5	53.090,1	807,7	1,5%	38.097,4	41.472,1	3.374,7	8,9%	243.688,3	244.736,9	1.048,6	0,4%

FONTE: CONFAZ.

NOTA: Valores a preços de dez./22 (IPCA).

A seguir, os Gráficos abaixo ilustram o desempenho do ICMS real num comparativo entre os estados, sendo que as linhas tracejadas detalham o comportamento diferenciado dos setores terciário e secundário nos estados acima indicados. Em primeiro lugar, o setor terciário gaúcho teve o pior desempenho na Região Sul e entre os grandes estados brasileiros.

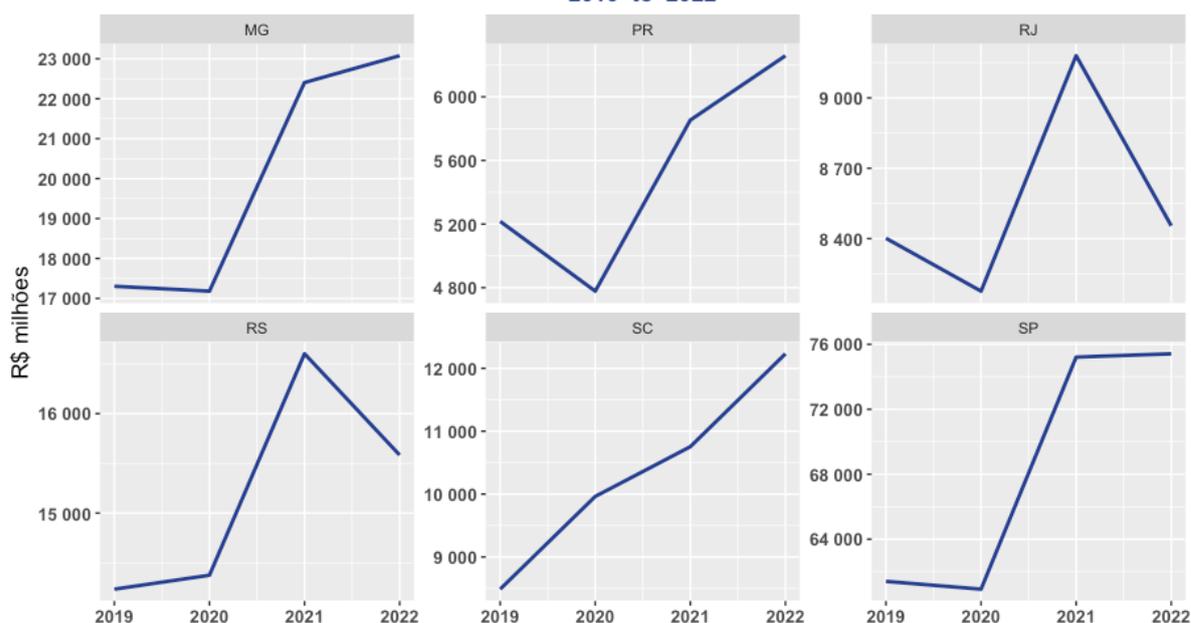
Arrecadação real de ICMS no Setor Terciário (preços dez./22)
2019 to 2022



FONTE: CONFAZ.

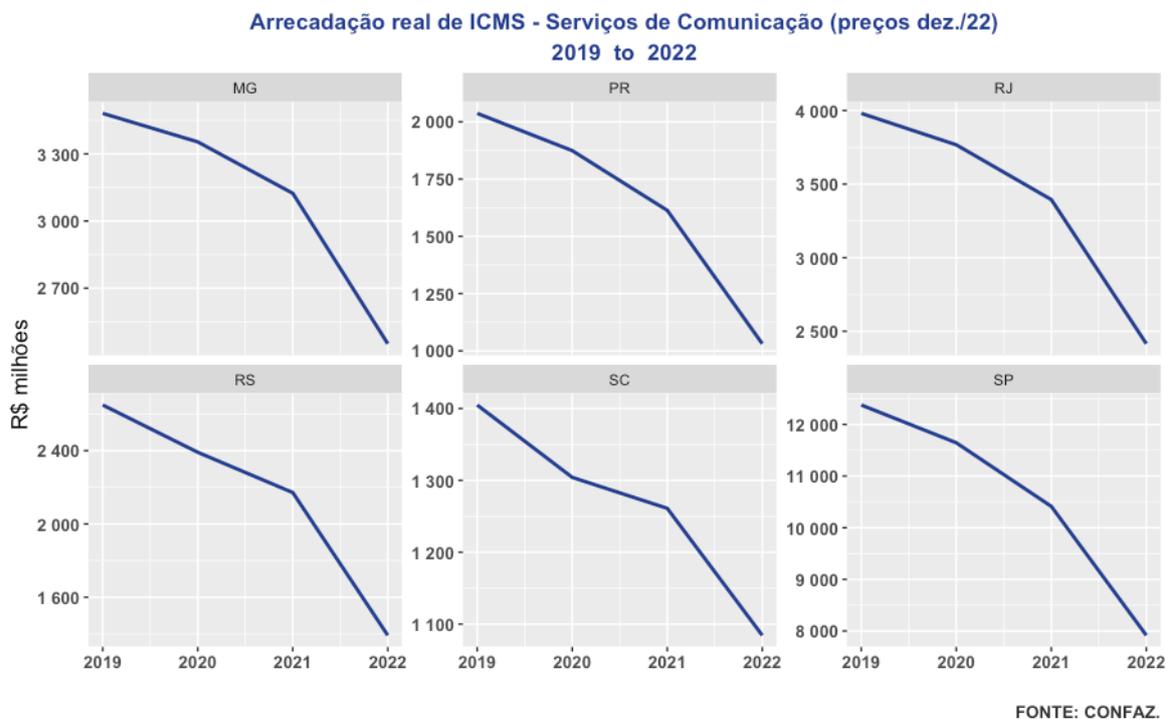
Em segundo lugar, o setor secundário gaúcho apresentou queda real de R\$ -1 bilhão, semelhante ao RJ (-725,3 milhões). Contudo, os demais estados tiveram comportamento oposto ao verificado no RS e RJ. Paraná teve um incremento real de R\$ 405 milhões, Minas Gerais (1,5 bilhão) e São Paulo (207 milhões).

Arrecadação real de ICMS - Setor Secundário (preços dez./22)
2019 to 2022



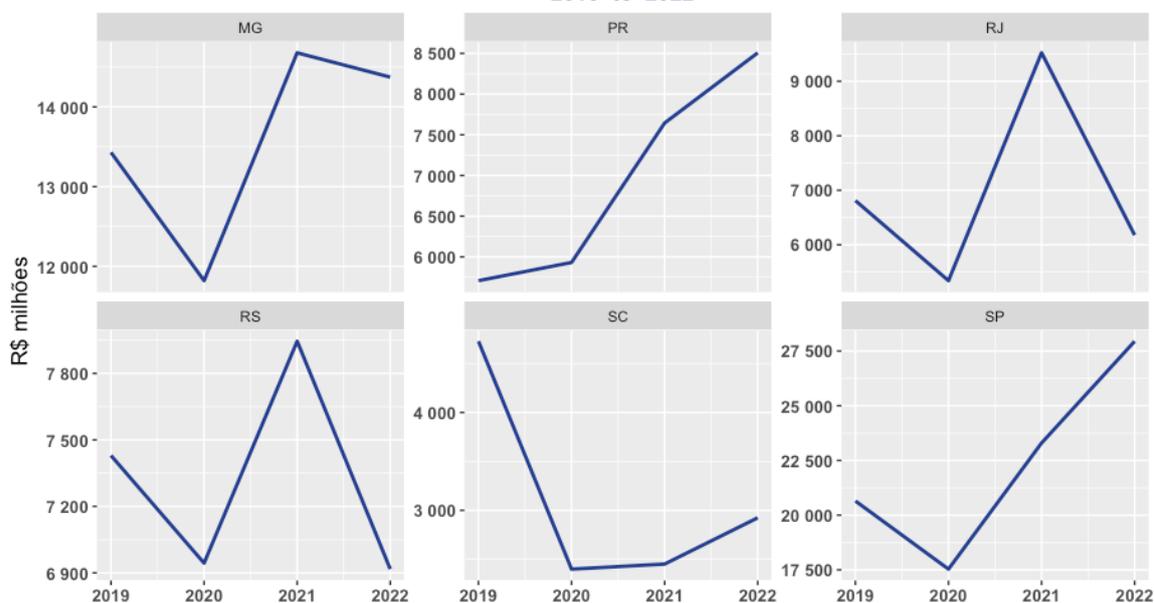
FONTE: CONFAZ.

Nas telecomunicações, ainda que o setor tenha demorado a repassar a desoneração integralmente para os consumidores, houve um decréscimo generalizado nesses estados, registrando-se percentuais significativos de redução real.



A arrecadação real de ICMS no setor de petróleo, combustíveis e lubrificantes recuou quase 13% no RS e houve uma queda mais significativa de 35,1% no RJ.

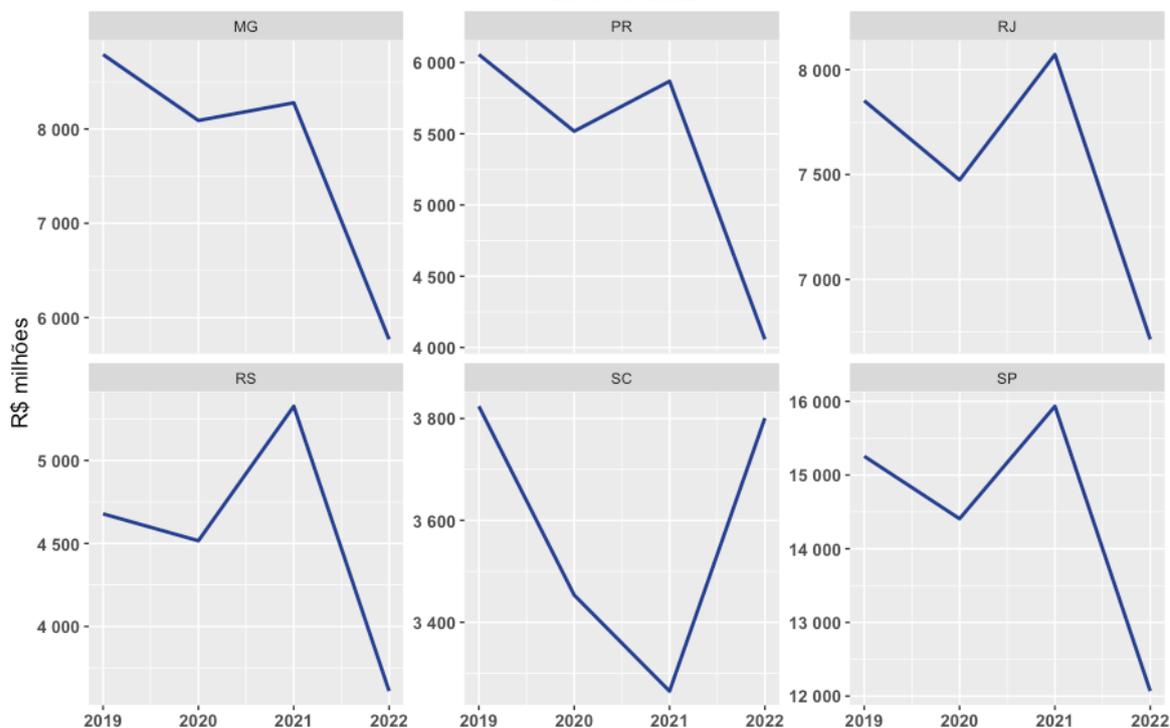
Arrecadação real de ICMS - Petróleo, Combustíveis e Lubrificantes (preços dez./22)
2019 to 2022



FONTE: CONFAZ.

No setor de energia elétrica, as reduções atingiram patamares superior a 30% no RS, MG e PR, comparativamente as quedas mais atenuadas do RJ e de SP. O Estado de Santa Catarina se caracterizou como uma exceção aos demais.

Arrecadação real de ICMS - Energia Elétrica (preços dez./22)
2019 to 2022



FONTE: CONFAZ.

Considerações finais

Os dados acima demonstram que o desempenho do ICMS em 2022 é muito preocupante na comparação com os grandes estados da Federação, cabendo buscar explicações sobre os determinantes dessa queda expressiva. Para um estado cronicamente endividado e deficitário, que aderiu ao Regime de Recuperação Fiscal, cabe reconhecer que as justificativas fornecidas pelo governo são muito limitadas e não explicam as discrepâncias setoriais existentes com os demais entes estaduais. As recorrentes majorações das alíquotas de ICMS demonstram que a carga tributária estadual tem sido insuficiente ante a elevação do gasto público. Nos anos recentes, as receitas de privatizações garantem a cobertura do déficit público, porém, o dispêndio futuro com o serviço da dívida irá comprometer as próximas administrações estaduais.