

ICMS: crescimento de receita estrutural ou temporário? O que os dados mostram?

*Sérgio Wulff Gobetti**

A receita de ICMS cresceu significativamente no último ano, passando de R\$ 523 bilhões em 2020 para R\$ 655 bilhões em 2021. Trata-se de um crescimento significativo, da ordem de 25% em valores nominais, mas que pouco diz sobre o que interessa ser dito nessa matéria tributária. A primeira questão que precisa ser esclarecida é: houve afinal aumento de carga tributária do ICMS?

Há duas formas de responder a essa pergunta: uma primeira, do ponto de vista estritamente tributário, é verificar se houve mudanças na legislação que elevaram o ônus tributário sobre o contribuinte; uma segunda e mais simples forma é apurar se a receita do imposto, em proporção do produto interno bruto (PIB), cresceu ou não em determinado período.

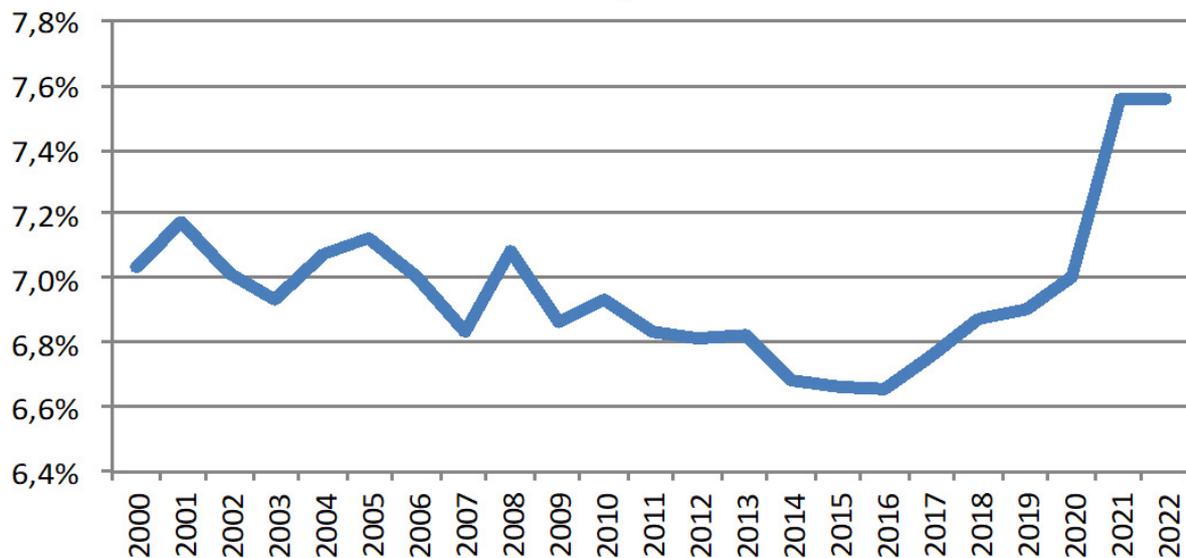
Eventualmente, como no caso de 2021, a pergunta colocada inicialmente pode ter duas respostas diferentes, quais sejam: 1) não, a carga tributária do ICMS não aumentou porque não foram aprovadas mudanças notáveis na legislação dos estados que tenham ampliado o ônus sobre os contribuintes, pelo contrário, houve inclusive algumas medidas de desoneração no ano que passou em alguns estados; 2) sim, a carga tributária do ICMS aumentou porque a sua arrecadação passou de 7% do PIB em 2020 para quase 7,6% do PIB em 2021.

Esse paradoxo entre o “não” e o “sim” para uma pergunta aparentemente simples nos leva a uma segunda pergunta: o que explicaria, então, que a arrecadação tenha crescido mais do que o PIB se não houve aumento legislado de carga tributária?

É natural que, ao longo dos ciclos econômicos, algumas receitas cresçam ou caiam mais do que o PIB em determinadas circunstâncias, mas o ICMS é uma daquelas receitas que apresenta uma elasticidade-PIB próxima da unidade. Ou seja, historicamente a receita de ICMS apresenta pouca variação em proporção do PIB, apesar de todas as mudanças já ocorridas em sua legislação e na operação de benefícios fiscais, como podemos ver no gráfico abaixo.

1 * Economista e pesquisador do IPEA, atualmente cedido à Secretaria de Fazenda do RS

ICMS/PIB



Entre 2000 e 2020, a receita de ICMS oscilou entre 6,7% e 7,2% do PIB frente a uma média de aproximadamente 7% do PIB nas duas décadas. Nesse período, a variação da receita de ICMS entre dois anos nunca ultrapassou os 0,25% do PIB. Nesse sentido, a expansão de quase 0,6 pontos percentuais do PIB em 2021 contrasta com a tendência histórica do imposto e também com a aparente neutralidade da política tributária estadual no período em questão.

O que explicaria então esse aumento expressivo da receita de ICMS como proporção do PIB em 2021? E mais importante: há razões para acreditar que esse aumento seja permanente e estrutural ou, ao contrário, estaríamos diante de um fenômeno eminentemente temporário e cíclico?

Sem pretender encerrar definitivamente esse diagnóstico, que pode ser aprimorado com informações mais detalhadas ao nível de cada unidade federada, podemos dizer que a apuração preliminar dos dados indica tratar-se de um fenômeno muito provavelmente temporário e não estrutural.

O que os dados mostram?

Em primeiro lugar, a tabela abaixo mostra que, ao contrário do que se poderia imaginar, as *blue-chips* (combustíveis, energia elétrica e telecomunicações) explicam muito pouco (ou a menor parte) do acréscimo de arrecadação verificado em 2021, seja na comparação com 2020, seja na comparação com a média histórica. Em relação a média histórica, os dados indicam que há um pequeno aumento (em proporção do PIB) da receita de combustíveis e energia elétrica e uma queda (de caráter estrutural) de contribuição do setor de telecomunicações.

Por outro lado, há um crescimento significativo da receita dos demais setores econômicos, aqueles que representam dois terços da base de arrecadação do ICMS. Ou seja, embora o

aumento do preço dos combustíveis tenha contribuído para um crescimento do ICMS deste setor em 2021, em relação à média histórica o aumento (0,08 p.p. do PIB) não é expressivo e é muito menor do que o acréscimo verificado nos demais setores econômicos.

ICMS/PIB	Combustíveis	EnElétrica	Telecom	Demais	Total
Média 2000-2020	1,22%	0,68%	0,71%	4,30%	6,91%
Resultado 2021	1,30%	0,76%	0,32%	5,17%	7,55%
Desvio média	0,08%	0,08%	-0,38%	0,87%	0,64%
Dif. 2021-20	0,22%	0,01%	-0,06%	0,38%	0,55%

Em segundo lugar, os dados das Contas Nacionais do IBGE (vide próxima tabela) nos permitem verificar que a expansão do ICMS acima do PIB nesses “demais setores” é perfeitamente explicável pelo que ocorreu com a economia brasileira em 2021. Enquanto o PIB em geral cresceu nominalmente (com inflação) 16,2%, os valores adicionados da indústria e da agricultura (que refletem mais a base tributária do ICMS) cresceram, respectivamente, 23,8% e 35,9%, bem acima do setor de serviços (9,9%), que parece ter sido mais afetado pela pandemia.

Ou seja, como os setores industriais e agropecuários, que compõem a base de tributação do ICMS, cresceram bem mais do que o setor de serviços (que é pouco tributado pelo imposto estadual), é natural que a receita de ICMS também tenha crescido acima do PIB, gerando um aparente aumento de carga tributária.

A esse fenômeno chamamos de efeito composição; o efeito que decorre do fato de que a composição da base tributária difere da composição do PIB e de que, quando um setor com maior carga tributária apresenta maior crescimento, isso se traduz em aumento do indicador de “carga tributária”, mesmo que o ônus tributário efetivo não tenha se alterado.

Valor R\$ bi	PIB	VA Indústria	VA Agro	VA Serviços
2010	3.885.847	904.158	159.932	2.238.750
2020	7.467.616	1.321.892	440.085	4.689.305
2021	8.679.490	1.636.789	598.128	5.153.993
Tx cresc 2010-20	6,8%	3,9%	10,7%	7,7%
Tx cresc 2020-21	16,2%	23,8%	35,9%	9,9%

Note-se, ademais, pela tabela acima, que costumeiramente o VA (ou PIB) do setor industrial tem crescido significativamente abaixo dos serviços e do PIB médio, de forma que o ocorrido em 2021 representa nitidamente um evento extraordinário e que, provavelmente, tende a ser revertido – total ou parcialmente – nos próximos anos, caso o PIB volte a crescer mais do que o VA industrial (ou seja, a base tributável do ICMS).

É claro que a pandemia pode ter afetado hábitos de consumo de tal forma que parte dos gastos antes realizados no setor de serviços agora esteja ao alcance do ICMS, mas a tendência de maior crescimento dos serviços vis-à-vis a indústria não parece que tenha sido alterada. Portanto, a menos que benefícios fiscais sejam revistos ou outras medidas compensatórias sejam adotadas, estruturalmente deve-se esperar um natural declínio, em proporção do PIB, da arrecadação nuclear do ICMS (aquela não proveniente das *blue-chips*).

É neste contexto, precisamente, que o impacto das recentes leis complementares aprovadas pelo Congresso e sancionadas pelo governo federal devem ser analisadas. Os dados que recém apresentamos indicam que o aumento de receita de ICMS verificado em 2021 não é estrutural, mas essencialmente transitório, seja em decorrência de um fenômeno cíclico do preço do petróleo, seja em decorrência de um evento extraordinário e pouco comum, que foi o maior crescimento da indústria em relação aos demais setores do PIB.²

Dessa forma, não existe um real quadro de sobra de caixa, em termos estruturais, pelo menos no que se refere à principal fonte de receita dos estados, que justifique a imposição de uma perda permanente de arrecadação, como a que advirá da redução permanente das alíquotas de ICMS aplicáveis às *blue-chips*.³

Em relação ao preço dos combustíveis, é possível antever uma reversão parcial, mais cedo ou mais tarde, quando o preço do petróleo voltar a cair, como ocorreu em outras conjunturas. Essa queda também deverá repercutir na receita de ICMS, embora nesse caso o efeito será pequeno, na medida em que hoje a base de cálculo do imposto já está defasada em relação aos preços praticados no mercado, e essa defasagem vai aumentar com a adoção da média de cinco anos.

A seguir, apresentamos em gráfico as estimativas de evolução da receita de ICMS nos próximos anos a partir dos efeitos da LC 194 e da ADI 7164. Estima-se que a redução das alíquotas das *blue-chips* para o patamar de 17% e 18% terá um impacto de 0,85% do PIB e que a redução da base de cálculo do ICMS sobre combustíveis (com base na média de cinco anos) custará mais 0,19% do PIB.

Juntas, essas duas medidas poderão reduzir o ICMS para o patamar de 6,5% do PIB até 2024 se o preço do petróleo voltar a cair ao patamar histórico de 70-80 dólares por barril. Caso contrário, enquanto os preços dos combustíveis permanecerem altos e desde que esses preços sejam refletidos na base de cálculo (o que não ocorre hoje), poderia haver um efeito compensatório da ordem de 0,2% do PIB, que faria a receita de ICMS se estabilizar em torno de 6,7% do PIB.

Porém, no cenário mais provável de reversão tanto do ciclo de alta do petróleo, quanto do efeito composição a que nos referimos anteriormente, caso em que a receita de ICMS dos setores industriais tradicionais cairia gradualmente em proporção do PIB, o imposto estadual encolheria ao longo dos próximos para o patamar de 6,1% do PIB, uma queda total de aproximadamente 0,9 p.p. do PIB em relação à sua média histórica (linha azul do gráfico).

Este cenário, a se confirmar total ou parcialmente, representa um risco sério para a trajetória de ajustamento fiscal que vinha sendo perseguida pelos estados, o que justifica a necessidade de rever as medidas previstas na LC 194 e ADI 7164.

² Além disso, os dados indicam que houve aumento das chamadas receitas extraordinárias de ICMS entre 2020 e 2021, que passaram de 0,07% para 0,15% do PIB. Em 2022, pelos dados preliminares, essas receitas estariam encolhendo para 0,06% do PIB.

³ Pelo lado do gasto, é importante lembrar também que, parte considerável da redução em proporção do PIB se deve à alta inflação e que os investimentos públicos estão no nível mínimo para repor a depreciação da infraestrutura pública, segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional.

