

IMPACTOS DAS LCs 192/22 E 194/22 SOBRE ARRECADAÇÃO DE ICMS DOS ESTADOS

INTRODUÇÃO

A política de preços praticada pela Petrobras entre 2016 e 2022 gerou instabilidades no mercado interno de combustíveis, deixando à mercê do aumento dos preços do petróleo no mercado internacional e dos seus derivados no mercado interno. Além disso, o aumento temporário da receita de ICMS acima do PIB em 2021, durante a pandemia, foi utilizado pelo governo federal e pelo Congresso Nacional como pretexto para aprovar duas leis complementares: a LC nº 192 de março de 2022 e a LC nº 194 de junho de 2022. O resultado disso, conforme mostraremos, foi um choque negativo de aproximadamente R\$ 100 bilhões anuais na receita do imposto estadual.

O objetivo desta nota técnica é mostrar que, enquanto os fatores por trás do aumento de preços e de receita de ICMS entre 2021 e 2022 eram eminentemente transitórios e cíclicos, a queda produzida pelas LC 192/22 e LC 194/22 é permanente e estrutural, exigindo dos atores políticos envolvidos iniciativas com objetivo de estabilizar o equilíbrio fiscal de estados e municípios.

Ademais, apresentar-se-ão estimativas de qual deve ser a receita de ICMS até o final do ano após as medidas de ajuste já adotadas, como a adoção de alíquota *ad rem* para combustíveis e alteração de alíquota modal por alguns estados.

CONTEXTUALIZAÇÃO

No mês de junho do ano eleitoral de 2022, o governo federal sancionou a Lei Complementar 194, promovendo alterações no Código Tributário Nacional de 1996 (Lei nº 5172/1996) e na Lei Kandir (Lei Complementar nº 87/1996), para diminuir a carga tributária sobre os preços das *Blue Chips* (combustíveis, energia elétrica e telecomunicações).

Baseado no diagnóstico advindo de fatores conjunturais de que os estados brasileiros estariam passando por um período de crescente aumento na arrecadação tributária, sobretudo do ICMS, e nos fatores de natureza doméstica que impactaram a inflação brasileira verificada nos dois anos anteriores a 2022, como os aumentos sucessivos nos preços dos combustíveis, dos alimentos e da energia elétrica, a implementação da Lei Complementar 194/2022 surgiu como um ato do governo federal de intervenção nas finanças estaduais para frear a alta generalizada de preços.

A primeira medida da União ocorreu no Código Tributário Nacional ao considerar como bens e serviços essenciais os combustíveis, gás natural, energia elétrica, comunicações e transporte

coletivo. A publicação da LC nº 194/2022 determinou que as alíquotas de ICMS sobre tais operações não poderiam ser superiores às alíquotas modais das operações em geral, isto é, entre 17% e 18%.

A Lei Kandir (Lei Complementar nº 87/1996) foi modificada para que o ICMS deixasse de incidir sobre serviços de transmissão e distribuição e sobre os encargos setoriais relacionados às operações com energia elétrica, como a exclusão das tarifas TUSD e TUST da base de cálculo do tributo. A Lei Kandir ainda incorporou mudança aprovada na Lei Complementar nº 192 de março 2022, que trata dos combustíveis para quais não ocorrerá retenção tributária no estado produtor, passando a ser realizada a cobrança no estado em que há o consumo.

A LC nº 192/2022 também sofreu alterações a partir da definição de que as alíquotas de PIS/Pasep (Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público), Cofins (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) e Cide (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico), para todos os combustíveis, exceto o utilizado na aviação, fossem reduzidas a zero durante o segundo semestre de 2022.

Essas medidas concernentes a LC nº 194/22 impuseram perda arrecadatária às unidades federadas, uma vez que combustíveis, telecomunicações e energia elétrica respondiam por cerca de $\frac{1}{3}$ de toda a arrecadação de ICMS estadual.

Apesar de apresentar uma certa preocupação com a compensação das receitas subtraídas dos entes estaduais, o texto delimitava apenas para o exercício de 2022.

A redação aprovada previa a compensação total por parte da União para o primeiro ano de aplicação da lei. No entanto, após o Acordo de Conciliação no âmbito do STF, ficou acordado que os Estados compensariam, em sua maioria, a perda de arrecadação via desconto nas parcelas de dívidas financiadas pelo governo federal e limitado ao valor total de R\$ 27 bilhões, ao passo que as perdas observadas no período alcançaram R\$ 45 bilhões. A Lei Complementar 201/2023 tratou, portanto, somente das perdas do exercício de 2022 dos Estados com as mudanças da incidência do ICMS sobre os preços dos combustíveis.

Doze unidades federadas (AC, AL, AM, BA, MA, PA, PR, PI, RN, RR, SE, TO) aprovaram em 2022 projetos renivelando a alíquota modal de ICMS, com vigência a partir de abril de 2023, para compensar parcialmente as perdas de arrecadação decorrentes da LC 194/22. Em média, a alíquota modal requerida para compensar totalmente as perdas se situava em torno de 21% e 22%, mas a maioria dos estados se restringiram a ajustar a alíquota para 19% ou 20%, o que representou cerca de 55% da receita perdida em média.

Ainda, para o ano de 2023, entrou em vigor, a partir do final do primeiro semestre do ano, a alíquota *ad rem* para os combustíveis, isto é, um valor fixo por unidade de medida, segundo determinação da LC nº 192/22: litro para o diesel, gasolina e etanol anidro e para o GLP. O modelo estabelecido em 2022 passou a vigorar a partir do dia 1º de maio de 2023 para o diesel, e do dia 1º de junho de 2023 para a gasolina. As alíquotas de ICMS passam a ser iguais em todo o território nacional: R\$0,94

para o diesel e R\$1,22 para a gasolina. Além disso, a cobrança do tributo é aplicada uma única vez na cadeia pelo regime monofásico.

IMPACTOS DAS LEIS COMPLEMENTARES LC Nº 192/22 E LC Nº 194/22

EVOLUÇÃO DA BASE TRIBUTÁVEL DO ICMS

A pandemia da COVID-19 produziu uma quebra no comportamento da base tributável do ICMS em relação ao PIB. Até o primeiro trimestre de 2020, as variações na receita de ICMS acompanhavam de perto as variações no PIB nominal, na medida em que, embora a base do ICMS fosse diferente do PIB (na medida em que não inclui todos os serviços), suas trajetórias não eram muito distintas. De modo que era comum utilizar-se o próprio produto interno bruto como proxy para estimar a carga tributária e a tendência de evolução do ICMS.

A partir do quarto trimestre de 2020, o comportamento simétrico entre a base do ICMS e do PIB desaparece, conforme mostra Gobetti (2022), porque a pandemia produziu um choque inflacionário significativo no setor *tradable* da economia, elevando os preços médios das mercadorias muito acima dos serviços, o que se traduziu em crescimento significativamente maior da base do ICMS (24,1%) do que do PIB nominal (16,9%) em 2021.

Comportamento da base do ICMS e do PIB (em milhões R\$)
[valores nominais]

Período	ICMS	Base	PIB	ICMS/Base	ICMS/PIB	Δ ICMS	Δ Base	Δ PIB
2018	477.893	2.276.706	7.004.141	21%	7%			
2019	507.707	2.395.511	7.389.131	21%	7%	6%	5%	5%
2020	520.061	2.537.125	7.609.597	20%	7%	2%	6%	3%
2021	652.424	3.148.930	8.898.727	21%	7%	25%	24%	17%
2022	694.019	3.581.274	9.915.316	19%	7%	6%	14%	11%
2023	328.627	1.845.668	5.207.688	18%	6%	-6%	9%	9%

Fonte: IBGE, Confaz e Comsefaz. Elaboração própria.

Esse descompasso fez, então, a receita de ICMS crescer 0,5 ponto porcentual do PIB entre 2020 e 2021, o que foi retratado equivocadamente como aumento de carga tributária e serviu de argumento adicional para a motivação do governo federal de tentar tomar medidas que alterassem a crescida inflação nas vésperas das eleições, o que resultou na grave subtração dos recursos dos estados.

Contudo, além do diagnóstico ter sido equivocado, a redução estrutural (em % do PIB) de receita produzida pelas leis complementares 192 e 194 foi duas vezes maior do que o aumento transitório propiciado pela inflação na pandemia e pela alta do preço do petróleo em 2022.

Embora a queda de ICMS entre 2022 e 2023, no primeiro semestre, seja de 6% em termos nominais, o que representa cerca de R\$ 40 bilhões, a queda efetiva medida a partir do exercício contrafactual apresentado abaixo varia de R\$ 102 bilhões a R\$ 109 bilhões. Qual exercício é este? O exercício consiste em projetar qual seria a receita de ICMS pós-leis complementares (julho de 2022 a junho

de 2023) se a receita se mantivesse crescendo no mesmo ritmo do PIB ou da base do ICMS. No caso da variação pela base, estimamos que receita seria de R\$ 782 bilhões; ou seja, R\$ 109 bilhões acima do observado. Com variação igual ao PIB nominal, perda estimada chega a R\$ 102 bilhões.

Estimativa de impacto nos 12 meses posteriores à LC 194 (em milhões R\$)

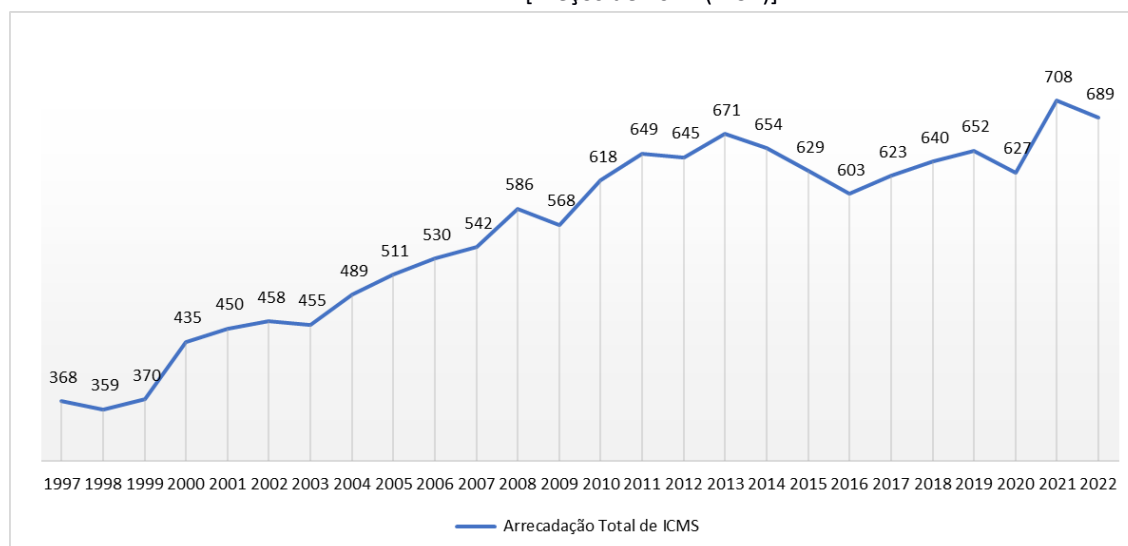
Período	ICMS	Base	PIB	ICMS/Base	ICMS/PIB	Δ ICMS	Δ Base	Δ PIB
2020-2021	586.626	2.862.544	8.313.352					
2021-2022	701.542	3.343.197	9.351.603	21,00%	7,50%	19,60%	16,80%	12,50%
2022-2023	673.008	3.727.260	10.335.458	18,10%	6,50%	-4,10%	11,50%	10,50%
2022-2023*	782.135							
ΔLC194	-109.127							

Fonte: IBGE, Confaz e Comsefaz. Elaboração própria.

EVOLUÇÃO DA ARRECAÇÃO DO ICMS

Em 2022, o crescimento da receita com ICMS desacelerou, caindo -2,75% em termos reais. Havia sido de 12,95% em 2021, a segunda maior alta da série histórica, iniciada em 1997. Ficou atrás somente de 2000, quando os ganhos tributários aumentaram 17,65%.

Evolução Arrecadação anual de ICMS (em bilhões R\$)
[Preços de 2022 (IPCA)]



Fonte: Confaz e Comsefaz. Elaboração própria.

A receita tributária dos entes com o ICMS subiu 13,71% de 2018 a 2021. Foi a maior alta desde 2001, quando aumentou 21,74% no período de 1997 a 2001.

Apesar da recuperação e do resultado positivo em 2021, a arrecadação perdeu força em 2022 devido às alterações na cobrança do tributo, iniciadas em junho de 2022, resultando em um retração de -2,75% ao final deste ano. Os ganhos tributários com o ICMS caíram, em termos reais, em todos os Estados de 2021 e 2022. O principal destaque para a queda foi o Rio Grande do Sul (-15,1%).

Para o período mais atual, temos uma nova desaceleração da arrecadação no início de 2023. No comparativo entre janeiro a agosto de 2022 e 2023, há uma queda real de -7,6%, totalizando R\$37 bilhões.

Arrecadação mensal total de ICMS (em milhões R\$)

[Preços de 2022 (IPCA)]

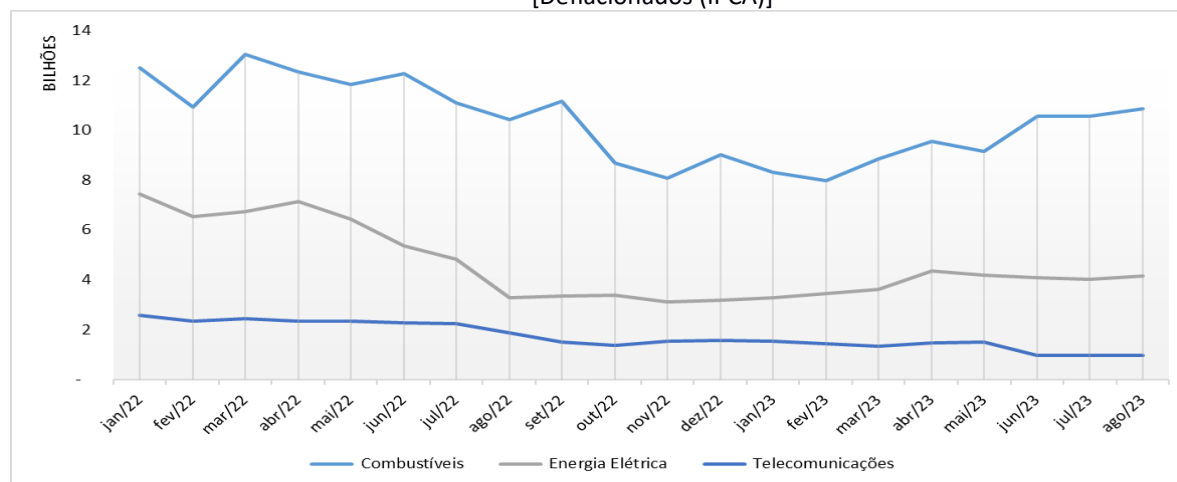
Mês	2022	2023	Varição 22-23
Janeiro	66.686	57.892	-13,19%
Fevereiro	56.694	51.968	-8,34%
Março	61.845	53.742	-13,10%
Abril	62.725	58.366	-6,95%
Mai	61.045	55.262	-9,47%
Junho	62.013	58.530	-5,62%
Julho	60.956	58.483	-4,06%
Agosto	59.313	59.699	0,65%
Total	491.278	453.942	-7,60%
Diferença			-37.336

Fonte: Confaz e Comsefaz. Elaboração própria.

A alteração da alíquota modal de algumas Unidades Federadas a partir de abril de 2023 como forma de compensação das perdas de arrecadação, bem como o início do período de vigência da alíquota *ad rem* para os combustíveis, entre o final do primeiro semestre e início do segundo semestre do ano, propiciaram recuperação da arrecadação de ICMS para estes entes estaduais a partir de junho do ano corrente.

Arrecadação de ICMS das *Blue Chips* (em bilhões R\$)

[Deflacionados (IPCA)]



Fonte: Confaz e Comsefaz. Elaboração própria.

Nos estados do Acre, Alagoas, Bahia, Pará e Paraná e Sergipe a alíquota passou a ser de 19%; no Amazonas, Maranhão, Rio Grande do Norte, Roraima e Tocantins de 20%; no Piauí, 21%.

Considerando que o aumento do imposto está sujeito à noventena, que impede sua cobrança antes de 90 dias da data da publicação do ato normativo correspondente, o início da cobrança das alíquotas majoradas em cada Estado varia entre 08/03 e 01/04/2023, período no qual começa a ser observada a recuperação de arrecadação.

Varição percentual da arrecadação da receita de ICMS 22-23 das UFs com alteração de alíquota modal
[Valores nominais]

UF		JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO
AC	⇒	2%	⇒ 9%	⇒ 15%	⇒ 19%	⇒ 14%	⇒ 15%	↑ 26%	⇒ 15%
AL	⇒	7%	⇒ 14%	↑ 24%	↑ 27%	↑ 30%	↑ 35%	↑ 29%	⇒ 19%
BA	↓	-14%	⇒ 12%	↑ 25%	↑ 29%	⇒ 9%	↑ 23%	↑ 21%	⇒ 4%
RN	↑	27%	↓ 1%	↑ 21%	⇒ 19%	↑ 30%	↑ 28%	↑ 33%	↑ 23%
TO	⇒	7%	⇒ 16%	↑ 25%	↑ 25%	↑ 24%	↑ 36%	↑ 30%	↑ 23%

Fonte: Confaz e Comsefaz. Elaboração própria.

Na avaliação por setor, os combustíveis apresentaram quebra estrutural em julho/agosto de 2022, com pequena recuperação a partir de junho de 2023.

Para energia elétrica, a alíquota mais baixa de 17% e 18% continuou vigorando, mas a partir de março e abril de 2023 é possível identificar uma pequena recuperação da receita tendo em vista os efeitos advindos da reinclusão da Tust/Tusd na base de cálculo do ICMS, em conformidade com a decisão do STF.

As empresas de telecomunicações também demoraram algum tempo para implementar a redução de alíquotas, razão pela qual a quebra estrutural das receitas só se verifica a partir de agosto de 2022.

PROJEÇÕES DE ARRECADAÇÃO DE ICMS PARA O 2º SEMESTRE DE 2023

A introdução da alíquota *ad rem* sobre os combustíveis, em especial sobre a gasolina, teve um impacto positivo sobre a arrecadação a partir do mês de junho.

A partir da projeção de volume de vendas para os combustíveis para os meses de setembro, outubro, novembro e dezembro, estimamos a arrecadação do ICMS sobre os combustíveis com as alíquotas fixas.

Na gasolina, encontramos um aumento de 28% nas comparações com alíquota modal e *ad rem* - considerando-se preços PMPF e mesmo volume de vendas de combustíveis com um impacto positivo de cerca de R\$ 1 bilhão de junho a julho, e de cerca de 2,8% para o GLP e 6,7% para diesel.

Projeção de arrecadação de ICMS dos combustíveis (meses selecionados 2023)

Mês	Arrecadação Combustíveis
Setembro	10.224.622.089
Outubro	10.705.868.691
Novembro	10.035.571.623
Dezembro	10.410.747.955
Total	41.376.810.359

Fonte: Confaz e Comsefaz. Elaboração própria.

A previsão é que o ICMS chegue a R\$ 690 bilhões em 2023, próximo aos valores de 2022, mantida a tendência do primeiro para o segundo semestre.

Previsão de arrecadação ICMS (ano 2023)

Mês	Arrecadação
jan/23	56.090.547.805
fev/23	50.613.228.290
mar/23	52.782.448.596
abr/23	57.727.534.994
mai/23	54.991.789.067
jun/23	58.375.596.302
jul/23	58.284.732.159
ago/23	59.566.215.396
set/23	59.808.853.899 Projeção
out/23	59.942.853.539 Projeção
nov/23	60.108.590.332 Projeção
dez/23	60.371.399.762 Projeção
Total	688.663.790.141

Fonte: Confaz e Comsefaz. Elaboração própria

É preciso também monitorar como a base do ICMS irá evoluir daqui para frente, tendo em vista eventuais diferenciais de inflação entre o setor industrial e o setor de serviços. Se a inflação de serviços superar a dos bens industrializados, como é possível de se esperar pela reversão do movimento cíclico anteriormente citado, a receita de ICMS tenderia a crescer abaixo do PIB nominal, agudizando a perda estrutural de arrecadação.

Comitê Nacional dos Secretários de Fazenda, Finanças, Receita, Economia e Tributação dos Estados e Distrito Federal