



Brasília, 07 de Fevereiro de 2020.

ICMS EM 2019: AVANÇOS E DESAFIOS

***POR VILMA DA CONCEIÇÃO PINTO**

ICMS passa por surpreendente recuperação em 2018 e início de 2019, mas decepciona no segundo semestre

Passada a recessão, o país ainda enfrenta problemas quanto a retomada do crescimento econômico. A recessão que durou 11 trimestres e terminou no final de 2016, provocou uma perda econômica de 8,6%, segundo datação da FGV/Codace¹. Após esse período, a economia cresceu apenas 1,3% (em 2017 e em 2018), e a expectativa de crescimento para 2019 é de apenas 1,2%².

É inegável que o baixo crescimento econômico impacta as receitas tributárias, contudo, quando olhamos para as receitas tributárias dos governos estaduais, vemos resultados mais pujantes que os verificados no produto interno bruto (PIB). Nestes três anos de modesta expansão econômica, a receita tributária estadual cresceu 2,7% em 2017, 5,1% em 2018, e 5,3% no acumulado nos últimos doze meses findos em outubro de 2019³.

Embora as receitas tributárias dos governos estaduais tenham apresentado performance melhor que a atividade econômica, os problemas enfrentados por estes entes federados estão longe de estarem pacificados. Isto porque, a crise fiscal dos governos subnacionais engloba

¹ Comitê de Datação de Ciclos Econômicos (CODACE). Comunicado de Datação de Ciclos Mensais Brasileiros. Instituto Brasileiro de Economia, Fundação Getulio Vargas (FGV/IBRE). Outubro de 2017. Disponível em: <http://bit.ly/2O3sHvL>.

² Até a elaboração deste artigo, não havia sido divulgado o PIB do quarto trimestre. Desta forma, utilizou-se a estimativa de mercado divulgada no dia 03-jan-2020, do boletim Focus do Banco Central do Brasil.

³ Até a elaboração deste artigo, não haviam sido divulgadas o relatório resumido da execução orçamentária (RREO) do último bimestre de 2019 para todos os estados.



fatores que vão para além da questão conjuntural. Assim, é importante tratar, também, dos temas estruturais que acabam por minar o potencial de arrecadação dos estados.

Portanto, o objetivo deste artigo é tratar de uma destas questões estruturais – neste caso, os gastos tributários –, que diminuem o potencial da arrecadação tributária sem que necessariamente se apresentem ganhos satisfatórios em termos de política pública. Para atingir este objetivo, serão apresentadas as estimativas de renúncia fiscal do ICMS dos governos estaduais para o ano de 2019. O artigo abordará também questões relevantes sobre o desempenho de curto prazo da arrecadação do ICMS desses entes.

Sabemos que as reformas fiscais servem como importantes instrumentos, muitas vezes necessários, para aprimoramento de políticas públicas. No que tange ao aspecto tributário, isso não é diferente. Embora a discussão em torno da necessidade de se realizar uma ampla reforma tributária no Brasil não seja recente, desta vez parece haver um maior engajamento e convencimento de sua real urgência. Ainda assim, é preciso ponderar que reformar o sistema tributário brasileiro é algo de extrema complexidade, o que provavelmente deve demandar mais tempo até o fim de sua tramitação.

Enquanto isso, é preciso pensar/atuar em outras questões tributárias que sirvam de instrumento para melhorar qualidade do sistema tributário, sem passar por uma alteração constitucional. Ajustes pontuais, são capazes de ampliar as receitas governamentais sem que, necessariamente, seja preciso ampliar alíquotas tributárias.

Alguns governos subnacionais já estão apostando na modernização da administração tributária, com objetivo de melhorar a eficiência na fiscalização da arrecadação, possibilitando o aumento de suas receitas.

Um exemplo empírico do impacto fiscal de ajustes pontuais na modernização tributária pode ser visto no estado do RS⁴. No ano passado, o governo estadual do RS lançou uma agenda propositiva chamada “Receita 2030”, que consiste em uma proposta com 30 iniciativas para modernizar e melhorar a administração tributária do estado – anexo 2.

⁴ Ver: <https://fazenda.rs.gov.br/conteudo/11206/arrecadacao-de-impostos-no-rs-tem-crescimento-nominal-de-3%2C1-em-2019>



Algumas medidas já foram implementadas e outras ainda estão em andamento. Explicitamente sobre o ITCD (imposto sobre transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos) o Governo do RS implantou o ITCD virtual, com a estruturação da Delegacia do ITCD e diversas ações para modernização da gestão, dos processos e dos serviços relacionados ao tributo, o que contribuiu para o crescimento do tributo em 2019, em relação a 2018. Sobre este aspecto o Governo do RS explicita que “Os resultados apareceram de forma rápida, com crescimento de quase 20% na arrecadação e redução substancial dos prazos de atendimento aos contribuintes.” (Fazenda/RS, 2019)⁵

Dentre as principais medidas que o estado adotou no rol do programa “Receita 2030”, podemos destacar a que diz respeito às desonerações fiscais. Segundo o documento de apresentação do programa, o governo estadual irá criar – em 2020 – “um processo de gestão de desonerações fiscais, para qualificar o assessoramento na política tributária de renúncia fiscal e o monitoramento dos efeitos socioeconômicos e financeiros, com produção de relatórios periódicos.”⁶

Essa medida adotada pelo estado do RS é importante, pois apesar de as renúncias tributárias estarem previstas na Constituição Federal, elas começaram a serem aplicadas e ampliadas sem que houvesse avaliações da efetividade destas políticas. Assim, avaliar e monitorar os gastos tributários podem contribuir para que as políticas públicas que forem implementadas utilizando este instrumento, sejam feitas com melhor custo-benefício.

No Governo Federal temos alguns exemplos mais marcantes. A desoneração da folha de pagamentos, por exemplo, foi uma política pública que teve um custo muito elevado para a baixa evidência dos benefícios alcançados.⁷

⁵ Cumpre destacar que o crescimento mencionado pela Secretaria de fazenda do RS é nominal e corresponde ao valor acumulado no ano até o mês de agosto. Quando consideramos o valor corrigido pelo IPCA (constante) e a informação mais recente (até outubro de 2019), esta variação corresponde à 17,1% na comparação entre janeiro e outubro de 2018 e de 2019.

⁶ Ver: <https://estado.rs.gov.br/upload/arquivos//receita-2030-30-aco-es-para-modernizacao-da-administracao-tributaria.pdf>

⁷ Garcia, F., Sachida, A. e Carvalho, AXY., Impacto da Desoneração da Folha de Pagamento sobre o emprego: Novas evidências. Texto para Discussão nº 2357. IPEA. Brasília (DF). Janeiro de 2018. Disponível em: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/177573/1/td_2357.pdf



Nos governos estaduais, a desoneração tributária, sobretudo a relativa ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é um grande problema. Alguns estados deixam de arrecadar cifras bilionárias em função das renúncias fiscais do ICMS e pouco (ou nada) se sabe sobre os benefícios gerados por estas iniciativas.

A tabela 1 mostra uma comparação das renúncias tributárias do ICMS em 2012 e 2019⁸ e evidencia que existem estados que possuem um volume de renúncia muito próximo ao total que se arrecada e alguns com renúncias que equivalem a quase metade do que é arrecadado anualmente por ele mesmo. Revisar o volume de benefícios fiscais constitui importante instrumento para ampliação das receitas estaduais.

Tabela 1 - Renúncia fiscal e Arrecadação do ICMS - Em R\$ Milhões constantes

Em R\$ Milhões a preços de dez/19	Arrecadação ICMS (I)		Renúncia ICMS (II)		Arrecadação Potencial (III = I + II)		Peso da renúncia no ICMS (IV = II / I)	
	2012	2019 (b)	2012	2019	2012	2019	2012	2019
Total	436.491	446.762	72.066	97.174	508.557	543.936	16,51%	21,75%
Norte	9.204	10.011	6.211	7.038	15.415	17.049	67,48%	70,30%
Amazonas	9.204	10.011	6.211	7.038	15.415	17.049	67,48%	70,30%
Nordeste	67.860	78.266	9.559	11.614	77.419	89.880	14,09%	14,84%
Alagoas	3.474	4.503	411	781	3.885	5.284	11,83%	17,34%
Bahia	19.869	25.494	3.572	3.597	23.441	29.091	17,98%	14,11%
Ceará	10.826	13.287	1.487	1.107	12.313	14.394	13,74%	8,33%
Maranhão	5.464	7.872	619	922	6.083	8.794	11,33%	11,71%
Paraíba	4.600	5.989	830	1.806	5.430	7.795	18,04%	30,16%
Pernambuco	15.011	17.081	2.035	2.242	17.046	19.323	13,56%	13,13%
Piauí	3.391	4.701	258	527	3.649	5.228	7,61%	11,21%
Rio Grande do Norte	5.225	5.880	348	632	5.573	6.512	6,66%	10,75%
Sul	73.565	86.400	19.995	26.585	93.560	112.985	27,18%	30,77%
Paraná	25.287	31.588	5.663	9.591	30.950	41.179	22,39%	30,36%
Rio Grande do Sul	30.269	35.905	7.511	11.066	37.780	46.971	24,81%	30,82%
Santa Catarina	18.009	24.191	6.820	5.928	24.829	30.119	37,87%	24,50%
Sudeste	252.203	235.805	24.806	39.079	277.009	274.884	9,84%	16,57%
Espírito Santo	13.058	11.567	1.153	1.297	14.211	12.864	8,83%	11,21%
Minas Gerais	45.449	52.300	4.263	5.507	49.712	57.807	9,38%	10,53%
Rio de Janeiro	39.348	38.955	4.139	9.194	43.487	48.149	10,52%	23,60%
São Paulo	154.349	147.527	15.252	23.081	169.601	170.608	9,88%	15,65%
Centro Oeste	33.658	36.280	11.495	12.858	45.153	49.138	34,15%	35,44%
Distrito Federal	8.062	8.353	1.804	1.433	9.866	9.786	22,38%	17,16%
Goiás	16.097	17.388	8.229	7.668	24.326	25.056	51,12%	44,10%
Mato Grosso	9.499	10.810	1.463	3.757	10.962	14.567	15,40%	34,75%

Fonte: Orçamento anual dos estados; Febrafite; Afisvec; Afonso, et al (2014), Siconfi/STN e Compara Brasil. Elaboração Própria. (a) acum. Em 12 meses até outubro.

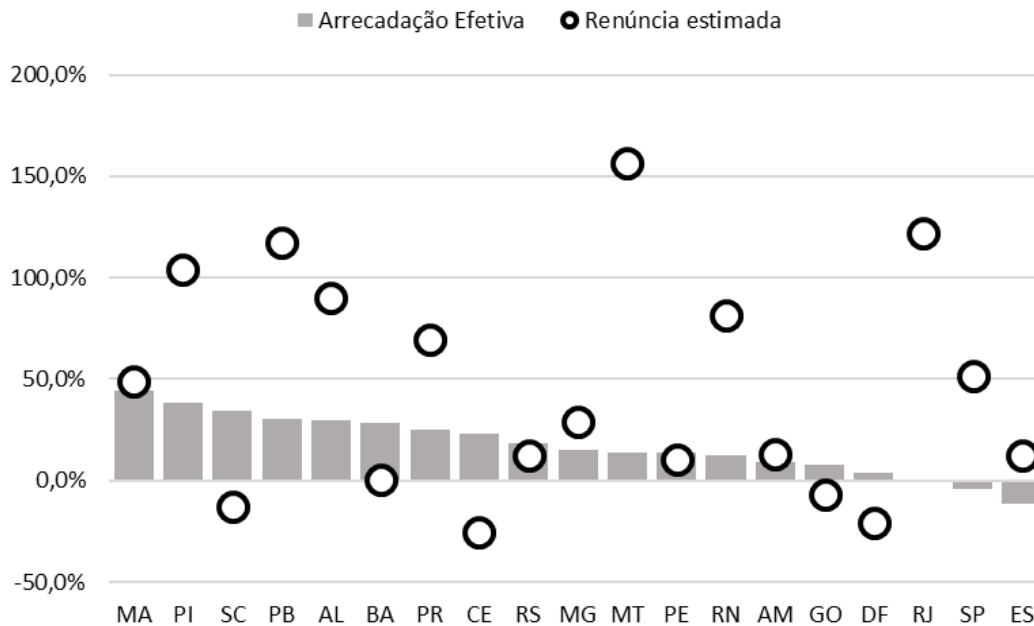
Pinto, VdC., Afonso, JRR., Barros, GLd., Avaliação Setorial da Desoneração da Folha de Salários. Nota Técnica. FGV/IBRE. Fevereiro de 2014. Disponível em: <http://bit.ly/31muvW1>.

⁸ Corresponde a uma atualização do artigo uma atualização do artigo “Os elevados e descoordenados benefícios fiscais do ICMS” publicado pela FEBRAFITE. Disponível em: <https://www.febrafite.org.br/os-elevados-e-descoordenados-beneficios-fiscais-do-icms/>.



Já o gráfico 2 mostra o crescimento real entre 2012 e 2019, do ICMS e das renúncias dos estados e evidencia que a expansão das renúncias fiscais foram muito mais aceleradas que a expansão da arrecadação efetiva.

**Gráfico 1 – Crescimento % real entre 2012 e 2019
Renúncia fiscal do ICMS vs Arrecadação Efetiva**

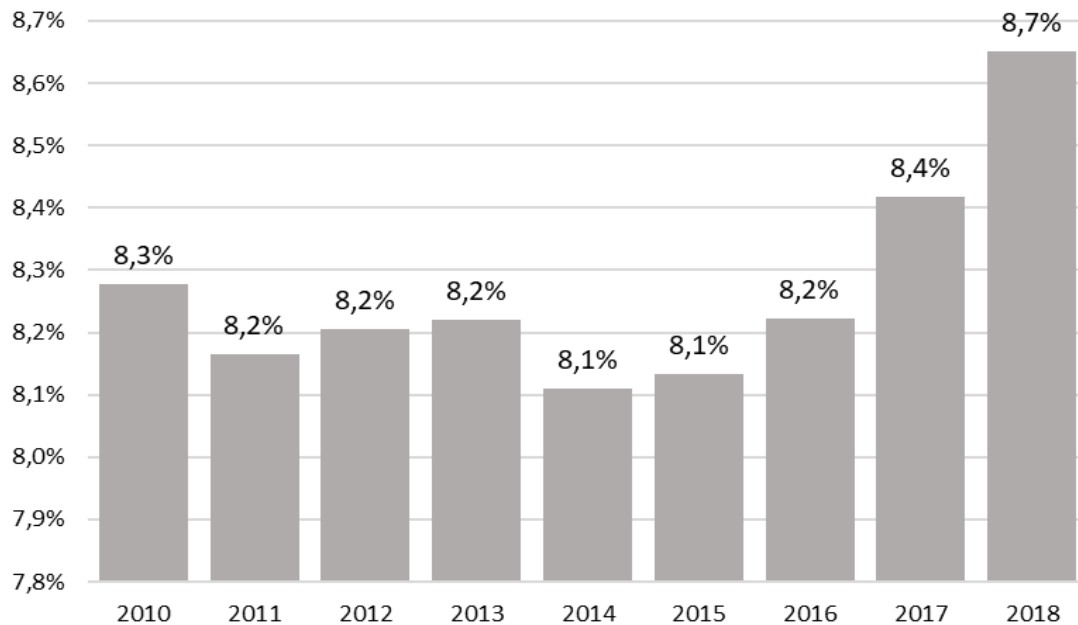


Fonte: Orçamento anual dos estados; Febrafite; Afisvec; Afonso, et al (2014), Siconfi/STN e Compara Brasil. Elaboração Própria.

Mas, além da recorrente e emblemática questão em torno das renúncias fiscais, também se mostra dramático o desempenho recente da arrecadação do ICMS.

O ICMS é a principal fonte de receita dos governos estaduais e também o tributo de maior peso na carga tributária brasileira. Segundo estimativas da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) a carga tributária alcançou 33,6% PIB em 2018. Desse valor, o ICMS respondeu por 7,0% PIB, o que corresponde a 21,1% da carga total.

Mas, além do ICMS ter papel relevante na carga tributária nacional em termos de nível, no que diz respeito a variação ele também se destacou. A carga tributária dos governos estaduais segue crescendo desde 2016 – gráfico 2.

**FEBRAFITE**FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE ASSOCIAÇÕES
DE FISCAIS DE TRIBUTOS ESTADUAIS**Gráfico 2 - Carga tributária dos governos estaduais | Em % do PIB**

Fonte: STN. Elaboração Própria.

Contudo, embora a carga tributária estadual tenha apresentado crescimento vertiginoso até 2018, em 2019 o desempenho da arrecadação iniciou bem, mas logo foi se deteriorando. Conforme pode ser observado no gráfico 2, a evolução em taxas de crescimento reais em média móvel de três meses e em média móvel de 12 meses mostra que a arrecadação do ICMS nos últimos meses do ano começaram a crescer menos, diminuindo substancialmente o ritmo de retomada da arrecadação do ICMS.

Em termos numéricos, a arrecadação do ICMS dos governos estaduais, acumulada nos últimos doze meses, cresceu 5,4%, de modo que essa taxa constitui o melhor resultado do ICMS desde 2012. Já quando olhamos para o período mais recente, vemos que o crescimento nos últimos doze meses até outubro, foi de apenas 3,3% - gráfico 3. Isso evidencia a deterioração recente pela qual está passando a arrecadação dos governos estaduais.⁹

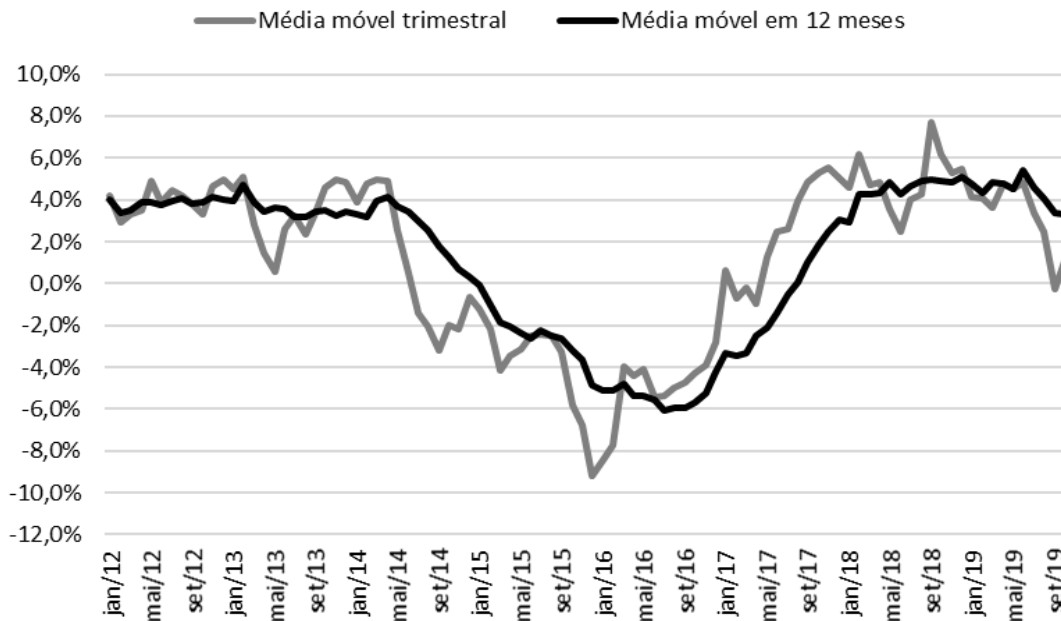
⁹ No anexo consta detalhamento da arrecadação do ICMS por Unidade da Federação.



FEBRAFITE

FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE ASSOCIAÇÕES
DE FISCAIS DE TRIBUTOS ESTADUAIS

Gráfico 3 - Evolução do ICMS | Variação % constante.



Fonte: Compara Brasil e Siconfi/STN. Elaboração Própria.

Este artigo mostrou a evolução da arrecadação do ICMS nos governos estaduais e também trouxe um levantamento a respeito de sua evolução. É importante notar a importância de se rever e avaliar os incentivos tributários enquanto a reforma tributária não é aprovada. É essencial que se reforme o sistema tributário, pois enquanto isso não é realizado, alguns entes podem seguir o exemplo do RS e aplicar medidas que visem o aprimoramento da gestão tributária.

***Economista pela UERJ, mestre em economia empresarial e finanças pela FGV/EPGE, pesquisadora da FGV/IBRE na área de finanças públicas e colaboradora da Febrafite.**

Anexo 1 – Arrecadação do ICMS – 2008 até 5º bi de 2019. Em R\$ Milhões constantes

UF	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Acre	437	454	567	575	765	789	886	965	997	1.116	1.413	1.535
Alagoas	1.592	1.705	2.042	2.277	2.460	2.745	2.938	3.139	3.702	3.852	4.268	4.383
Amapá	351	414	479	506	681	784	850	777	691	747	855	911
Amazonas	4.607	4.290	5.547	5.912	6.619	7.426	7.769	7.376	7.054	8.086	9.276	9.749
Bahia	9.558	9.352	11.154	12.161	13.495	15.682	17.346	18.316	19.222	20.751	23.518	24.818
Ceará	4.642	5.027	6.037	6.680	7.527	8.542	9.319	9.716	10.333	11.182	11.842	12.940
Distrito Federal	3.940	3.984	4.494	5.009	5.494	5.987	6.540	6.481	7.376	7.558	7.989	8.133
Espírito Santo	6.916	6.398	7.122	8.409	9.060	8.605	8.705	9.010	8.605	9.044	10.199	11.265
Goiás	6.342	6.561	7.810	9.111	10.622	11.793	12.956	13.507	14.003	14.612	15.689	16.933
Maranhão	2.335	2.494	2.928	3.385	3.820	4.345	4.675	5.016	5.936	6.360	6.881	7.668
Mato Grosso	4.114	4.278	4.910	4.925	6.444	6.264	6.955	7.862	8.441	9.050	10.438	10.531
Mato Grosso do Sul	4.061	3.985	4.353	5.114	5.478	6.181	6.767	6.930	7.120	7.611	8.569	8.858
Minas Gerais	22.542	22.003	26.272	28.795	31.494	35.140	37.409	37.099	41.028	45.191	49.228	50.944
Pará	4.122	4.421	5.034	5.553	6.669	7.684	8.798	9.555	9.936	10.116	10.757	11.842
Paraíba	1.916	2.145	2.579	2.877	3.317	3.852	4.350	4.461	4.713	5.066	5.491	5.831
Paraná	11.696	12.244	13.793	15.808	17.751	20.726	22.681	24.857	26.102	29.512	29.842	30.757
Pernambuco	6.114	6.710	8.288	9.727	10.468	11.543	12.500	12.682	13.366	14.153	15.665	16.635
Piauí	1.399	1.575	1.906	2.072	2.376	1.607	1.773	3.173	3.406	3.780	4.452	4.578
Rio de Janeiro	17.690	18.619	22.113	24.802	26.662	30.727	31.574	31.983	31.100	32.213	37.645	37.898
Rio Grande do Norte	2.233	2.383	2.804	3.116	3.679	3.937	4.284	4.409	4.773	5.066	5.662	5.724
Rio Grande do Sul	14.536	14.733	17.283	19.041	20.731	23.497	25.225	26.168	29.606	31.214	33.553	34.956
Rondônia	1.665	1.784	2.163	2.485	2.613	2.671	2.993	3.147	3.134	3.284	3.686	4.036
Roraima	300	346	407	418	457	518	602	643	709	773	880	1.093
Santa Catarina	7.760	8.356	10.168	11.663	12.624	13.936	15.611	15.881	17.426	19.067	21.330	23.552
São Paulo	74.395	76.513	89.517	98.390	105.289	112.702	117.143	121.003	121.119	126.783	135.154	143.679
Sergipe	1.327	1.417	1.754	1.958	2.181	2.440	2.612	2.787	2.843	3.072	3.458	3.445
Tocantins	898	917	1.092	1.275	1.465	1.659	1.880	2.032	2.324	2.496	2.852	2.996
Total	217.489	223.106	262.615	292.046	320.240	351.786	375.139	388.974	405.064	431.753	470.592	495.688

Fonte: RREO, SICONFI/STN, Compara Brasil e portal da transparência dos Estados. * Dados acumulados em 12 meses até outubro de 2019.



Anexo 2 – Histórico cronológico de ações do programa “Receita 2030” do RS

30
AÇÕES PARA
A RECEITA 2030



Fonte: SEFAZ/RS. <https://estado.rs.gov.br/upload/arquivos//receita-2030-30-acoes-para-modernizacao-da-administracao-tributaria.pdf>