

NOTA TÉCNICA

Benefícios fiscais do ICMS: evolução e impacto sobre desenvolvimento econômico

Esta breve nota técnica visa atualizar as estimativas de renúncia (gasto tributário) no âmbito do principal imposto estadual, o ICMS, e oferecer algumas evidências quanto aos possíveis impactos sobre o nível de desenvolvimento, medido em crescimento relativo do PIB estadual.

Inicialmente, cabe referir que não só as metodologias de mensuração da renúncia de ICMS variam bastante entre as unidades federadas, como têm sofrido alterações e aprimoramentos, o que impõe a necessidade de termos cautela quanto a comparar distintas unidades federadas e mesmo a evolução histórica de alguns estados em particular.

A fonte primária de levantamento dos dados foram os projetos de lei de diretrizes orçamentárias, que em geral apresentam demonstrativos com a estimativa de renúncia fiscal em atendimento ao artigo 4º, § 2º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Como parte do Anexo de Metas Fiscais da LDO, é possível localizar um demonstrativo de renúncias.

Em alguns casos, porém, o demonstrativo informa apenas as renúncias adicionais que estariam sendo geradas por medidas tributárias, não incluindo os gastos tributários decorrentes do estoque passado de decisões. Por outro lado, há estados que informam apenas parte do estoque de renúncias e outros que não informam nada. Também há estados que publicam demonstrativos bastante detalhados sobre a renúncia efetivamente ocorrida, e não apenas estimativas para o futuro.

Feitas essas considerações iniciais, passamos à apresentação dos resultados. A tabela abaixo mostra que a estimativa de renúncia do ICMS para 2023 se aproximaria de R\$ 228 bilhões, ou 31% da receita de ICMS projetada para este ano. O valor é significativamente maior do que o verificado no passado recente, mas como salientado anteriormente há mudanças metodológicas significativas na apuração desses valores, como fica evidente no caso de grandes estados, como São Paulo (desde 2022), Rio de Janeiro (desde 2023), Santa Catarina (desde 2022) e Paraná (desde 2022). Por outro lado, é preciso destacar que parte considerável dessas renúncias não se refere à chamada guerra fiscal, mas tem relação a convênios firmados no âmbito do CONFAZ, relativos à desoneração de cesta básica, hortifrutigranjeiros, insumos agropecuários e máquinas e implementos agrícolas.

Estimamos que cerca de 60% do montante da renúncia apontada para 2022, por exemplo, se refere a benefícios que alimentam a guerra fiscal entre os estados; ou seja, estamos falando de aproximadamente R\$ 100 bilhões do total de R\$ 694 bilhões arrecadados no ano passado, ou 15% do total.



Estimativa de renúncia fiscal de ICMS, em R\$ milhões:

UF	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
AC	59	86	133	133	182	189	198	252	315
AL	576	1.060	567	597	824	809	981	1.515	2.027
AM	6.804	7.588	6.933	6.406	7.038	9.107	10.246	12.788	16.472
AP	117	-	77	81	118	150	177	211	384
BA	3.213	3.322	3.208	2.966	3.597	3.790	3.589	3.983	6.257
CE	967	1.047	1.099	923	1.107	1.204	1.363	1.464	2.319
DF	1.842	1.380	1.495	1.169	1.470	1.810	2.353	2.741	3.510
ES	984	1.037	1.057	1.126	1.297	1.444	1.829	1.973	2.621
GO	8.177	8.779	9.379	9.983	7.668	7.667	8.426	9.628	4.811
MA	747	357	377	1.417	922	1.675	1.896	2.182	2.289
MG	4.275	4.995	5.947	4.775	5.507	6.263	7.108	8.898	13.360
MS	-	-	-	-	-	-	-	-	5.588
MT	932	1.061	2.268	3.505	3.757	5.545	4.789	4.840	9.868
PA	1.022	1.190	312	33	419	402	648	627	1.325
PB	1.301	1.736	1.726	1.545	1.806	1.964	1.942	2.763	3.036
PE	251	262	190	1.982	2.242	2.114	2.431	2.792	4.269
PI	333	351	448	504	527	217	448	375	408
PR	-	-	-	7.466	7.809	8.210	8.678	14.491	15.987
RJ	6.461	7.073	9.190	9.532	9.397	7.313	7.630	8.651	19.401
RN	-	383	330	414	449	679	563	743	783
RO	160	449	405	418	689	473	613	755	260
RR	57	63	68	72	77	83	91	95	53
RS	5.648	6.051	6.004	6.778	6.969	7.400	9.877	11.124	10.544
SC	5.107	5.362	5.480	5.728	5.851	5.532	6.203	13.918	20.107
SE	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SP	15.015	14.585	14.612	15.004	23.081	17.415	15.180	53.150	81.371
TO	886	182	389	307	477	351	282	367	576
Total	64.933	68.400	71.695	82.865	93.280	91.807	97.541	160.323	227.942
% ICMS	16%	16%	16%	17%	18%	18%	15%	23%	31%

Trata-se de um montante significativo de recursos, pouco superior a 1% do PIB, que tem sido renunciado com o objetivo de incentivar determinados setores econômicos ou, eventualmente, empresas específicas.

Uma vez que esses benefícios são concedidos por todos os estados, em menor ou maior magnitude, há uma avaliação de que a guerra fiscal teria deixado de produzir impacto positivo sobre o desenvolvimento, mesmo em estados mais pobres. Essa hipótese tem sido aparentemente confirmada por alguns estudos realizados para o caso específico de alguns estados, mas não existe nenhum estudo comparativo nacional, até pela carência de dados em detalhamento suficiente para avaliar estatisticamente essa questão.

Apesar dessa carência informacional, buscamos apresentar a seguir uma avaliação muito preliminar sobre o impacto dos benefícios de crédito presumido (ou outorgado)



confrontando o seu diferente peso no ICMS de cada estado com o desempenho em termos de crescimento do PIB das unidades federadas.

O objetivo é averiguar se a concessão de mais (ou menos) benefícios fiscais interfere no maior (ou menor) crescimento do PIB comparativamente a outras unidades federadas. Sendo assim, considerando que estamos tratando de um efeito de longo prazo sobre o desempenho econômico, comparamos a participação relativa de cada unidade federada no PIB brasileiro em 2004 e 2019.

Ao fazermos isso, podemos verificar quais estados tiveram os melhores e piores desempenhos relativos. Por exemplo, Piauí ampliou sua fatia no bolo de em 47,1% ao longo de 15 anos, enquanto Sergipe perdeu 13,7%. O passo seguinte é comparar essa performance em termos de PIB com o grau de benefícios fiscais (créditos presumidos em proporção do ICMS). Dado que alguns estados não informam esse valor, estimamos sua magnitude a partir dos dados totais relativos à renúncia.

Ao final, verificamos que estados com crescimento do PIB superior à média nacional possuem na média um grau de benefício fiscal ligeiramente superior (17%) à média nacional (14%). Além da relação entre os dois indicadores (PIB e grau de benefícios) ser irregular ao longo da amostra de estados, a diferença calculada (17% vs. 14%) é pouco significativa para atestar qualquer relação de causalidade entre os benefícios fiscais e o desempenho das economias estaduais.



UF	% PIB 2004	% PIB 2019	Δ%	Grau Benefícios
PI	0,50%	0,74%	47,07%	12%
TO	0,39%	0,56%	42,82%	Médio
RR	0,16%	0,20%	29,83%	0%
PA	2,04%	2,55%	24,78%	12%
MS	1,23%	1,50%	22,08%	Alto
AP	0,21%	0,26%	19,82%	4%
CE	1,94%	2,25%	16,22%	Médio-alto
PE	2,34%	2,66%	13,79%	Médio-alto
RO	0,58%	0,66%	13,12%	10%
MT	1,76%	1,99%	13,06%	27%
PB	0,85%	0,95%	11,52%	27%
MA	1,21%	1,33%	9,65%	23%
DF	3,49%	3,82%	9,46%	Médio
RN	0,92%	1,00%	9,17%	Médio
SC	3,86%	4,21%	9,10%	44%
AL	0,77%	0,83%	8,59%	17%
GO	2,74%	2,91%	6,34%	37%
AC	0,21%	0,22%	5,41%	2%
BA	3,99%	4,03%	1,02%	14%
MG	8,97%	8,99%	0,19%	8%
PR	6,48%	6,38%	-1,53%	12%
RS	6,72%	6,61%	-1,62%	9%
SP	32,46%	31,07%	-4,26%	6%
ES	1,90%	1,81%	-5,13%	Alto
AM	1,52%	1,43%	-6,02%	63%
RJ	12,02%	10,40%	-13,51%	8%
SE	0,73%	0,63%	-13,69%	11%
Média				14%





SOBRE NÓS

A Associação Nacional de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais (Febrafite) congrega 26 Associações do Fisco estadual e representa cerca de 30 mil Auditores Fiscais em todo o país.

Nas pautas econômicas e fiscais, área de atuação e expertise, a entidade atua com rigor técnico na análise de matérias que impactam o sistema tributário brasileiro. Nos últimos anos, tem se dedicado com especial afinco ao estudo da reforma tributária, tema sobre o qual sua Comissão Técnica produz estudos com foco nos impactos fiscais dos Estados e do DF, arrecadação e propostas relacionadas à Administração Tributária.

—

Atendimento à imprensa:
Francisca Azevedo
Coordenadora de Comunicação
(61) 98432-3669 (WhatsApp)
www.febrafite.org.br



+ 55 (61) 3328-2907
+ 55 (61) 3328-1486



febrafite@febrafite.org.br
www.febrafite.org.br



SRTVN, Q. 702, Bl. P,
Salas 1056 a 1059,
Edifício Brasília Rádio Center
Asa Norte, Brasília/DF