

Lei Complementar nº 194/2022 e impactos para a reforma tributária

Renê de Oliveira Garcia Junior
Secretário estadual da Fazenda do Paraná

Tomaz Leal
Assessor econômico da Secretaria Estadual da Fazenda do Paraná

Em recente declaração,¹ o vice-presidente da República e ministro do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, Geraldo Alckmin, afirmou que irá trabalhar para extinguir a cobrança do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) na reforma tributária que deverá ser apresentada pelo novo governo. Apesar de se tratar de uma proposta legítima, dado o quadro de desindustrialização por que passa a economia brasileira, faltou esclarecer de onde sairão os recursos para cobrir essa fonte de receita.

Esse tipo de iniciativa traz à tona importantes discussões acerca da revisão do pacto federativo, em meio à retomada das negociações para o avanço da reforma tributária no país. O IPI é um imposto de competência federal, mas é repartido também entre estados e municípios. Como exemplo da dimensão que deverá tomar essa discussão, a recente desoneração de 35% do imposto, promovida pelo governo anterior, já havia ligado o sinal de alerta para as fazendas estaduais e municipais,² dada a perspectiva de menor repasse desses recursos.

O caso do IPI é apenas um breve exemplo do amplo e complexo con-



junto de debates que deverão assumir forma mais clara conforme avancem os projetos de reforma tributária no Congresso Nacional. Nesse contexto, os desdobramentos da Lei Complementar nº 194/2022 tendem a enfraquecer os estados e tornar mais custosa essa discussão, uma vez que o poder de negociação destes entes foi drasticamente reduzido.

Ao limitar entre 17% e 18% a alíquota de incidência do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) para combustíveis, energia elétrica, comunicações e transporte coletivo, a LC 194 impôs uma significativa redução na arrecadação das chamadas *blue chips* (setores com principal peso na arrecadação tributária dos estados): combustíveis e energia elétrica. Esses dois setores, sozinhos, respondem por cerca de um terço de toda a arrecadação de ICMS dos estados, que por sua vez responde por mais de 80% da receita tributária desses entes.

No caso da energia elétrica, o comando federal determinou não apenas a limitação da alíquota do imposto, como também modificou a apuração de sua base de cálculo. Ao alterar o artigo terceiro da Lei Kandir,

o ICMS sobre o setor, que até então era cobrado em cima da totalidade do preço de energia paga pelo consumidor, passou a não considerar as etapas de transmissão e distribuição e encargos setoriais.

Dessa forma, a Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição (TUSD), que engloba também as tarifas de transmissão e parte dos encargos setoriais, deixou de incorporar a base de cálculo do ICMS. Embora não seja possível distinguir com clareza, estima-se que a TUSD represente mais de 50% da base tributária do setor.

Combinando os dois efeitos – redução da alíquota e da base de cálculo – a queda da arrecadação no setor de energia elétrica é a mais significativa entre as perdas impostas pela referida lei. O gráfico 1 expõe a evolução da arrecadação mensal de ICMS do setor de energia para o total dos estados, ao passo que a tabela 1 sintetiza, entre as regiões, a queda real de arrecadação entre os meses de agosto a novembro de 2021 e 2022.

A arrecadação de combustíveis também se reduziu de maneira importante com a redução da alíquota imposta pela LC 194

Como é possível observar, a partir de agosto, quando as novas alíquotas passaram a ser aplicadas, há uma queda brusca na arrecadação do setor. Entre agosto e novembro de 2021 e 2022, a receita de ICMS com o setor observou uma queda real de 50,4% (R\$ 12,8 bilhões), com seus efeitos distribuídos de

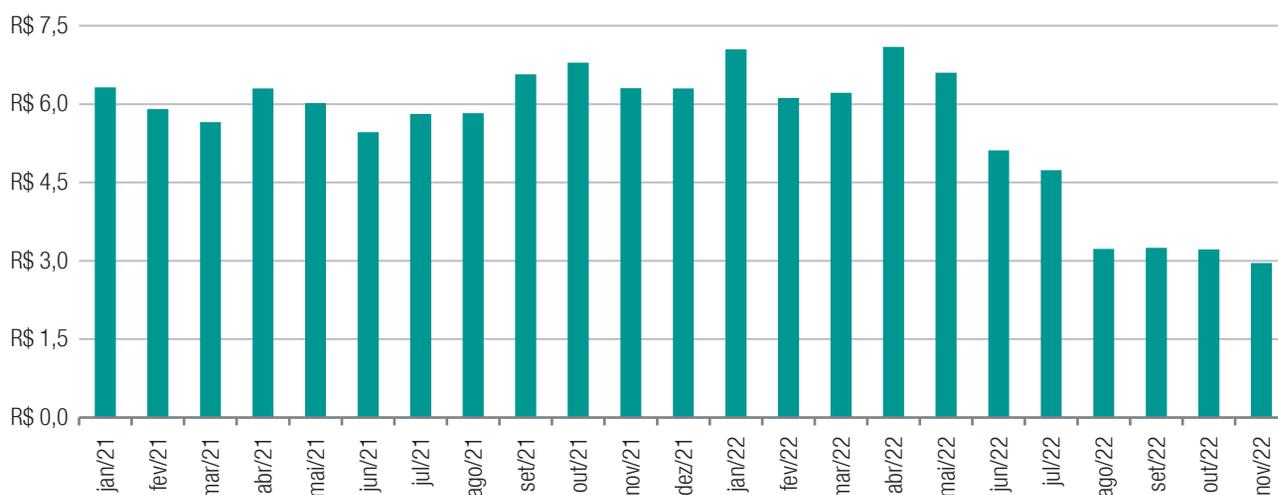
maneira não uniforme entre as diferentes regiões do país,³ apesar de ser significativo em todas.

No caso dos combustíveis, a LC 194 limitou a sua alíquota, mas deve-se considerar também os efeitos da Lei Complementar nº 192/2022. Esta última estabeleceu que o ICMS de combustíveis deveria ser monofásico, uniforme em território nacional e passar a ser cobrado por uma alíquota *ad rem*, ou seja, a partir de um valor fixo para uma determinada unidade de medida (em contraponto a uma alíquota *ad valorem*, cobrada como percentual em cima de uma determinada base de cálculo).

Um dos impactos observados para receita de ICMS de combustíveis em 2022 veio da decisão monocrática do ministro do Supremo Tribunal Federal, André Mendonça, por meio da ADI 7164, que estendeu aos demais combustíveis a determinação imposta ao diesel na LC 192 – enquanto não fosse definida a alíquota *ad rem* uniforme nacionalmente deveria ser

Gráfico 1 Arrecadação de ICMS de energia elétrica (em R\$ bilhões)

Todas as UFs – preços de novembro de 2022 (IPCA)



Fonte: Confaz. Elaboração própria.

utilizada como base de cálculo a média móvel do PMPF⁴ dos últimos 60 meses. Essa medida durou até 31 de dezembro de 2022, mas restam ainda algumas definições de alíquotas a serem feitas para 2023, especialmente a da gasolina.

Apesar de não estar claro ainda como se darão os impactos nesse setor (com a aplicação de alíquotas *ad rem* uniformes em todo o país alguns estados vão ganhar e outros irão perder receita nos diferentes tipos de combustíveis), o fato é que a arrecadação de combustíveis também se reduziu de maneira importante com a redução da alíquota imposta pela LC 194. A tabela 2 sintetiza essa perda de arrecadação entre as regiões e mostra que no geral essa perda chegou a R\$ 10,8 bilhões (22,7%).

Considerando os impactos apenas nos quatro primeiros meses de aplicação da LC 194 e nos dois principais setores da arrecadação do principal imposto estadual, a perda de receita dos estados chega a R\$ 23,6 bilhões. Se tomarmos a arrecadação de todos os setores, a perda de receita nesses 4 meses é de R\$ 26,6 bilhões. Assim, em termos estruturais, as finanças estaduais hoje se encontram em uma posição mais frágil do que no passado recente.

Nesse cenário, apesar da clara necessidade de revisão e simplificação da malha tributária brasileira, e mesmo com as propostas que já se encontram na Câmara e no Senado Federal, ainda existem mais dúvidas do que respostas sobre o desenho da reforma que será levado para a frente. Será um IVA dual? Qual será a nova carga tributária total? Como ficará a redistribuição entre os setores econômicos e entre os entes da Fe-

Tabela 1 Comparação da arrecadação do ICMS de energia elétrica entre os meses de agosto e novembro de 2021 e 2022

Preços de novembro de 2022 (IPCA)

| Região | 2021 | 2022 | Var. |
|--------------|---------------------------|---------------------------|---------------|
| Centro-Oeste | R\$ 2.668.515.948 | R\$ 1.245.220.567 | -53,3% |
| Nordeste | R\$ 5.044.042.572 | R\$ 3.437.344.393 | -31,9% |
| Norte | R\$ 1.505.279.909 | R\$ 1.052.097.328 | -30,1% |
| Sudeste | R\$ 11.290.659.982 | R\$ 5.094.015.371 | -54,9% |
| Sul | R\$ 4.989.394.667 | R\$ 1.823.784.451 | -63,4% |
| Total | R\$ 25.497.893.077 | R\$ 12.652.462.110 | -50,4% |

Fonte: Confaz. Elaboração própria.

Tabela 2 Comparação da arrecadação do ICMS de combustíveis entre os meses de agosto e novembro de 2021 e 2022

Preços de novembro de 2022 (IPCA)

| Região | 2021 | 2022 | Var. |
|--------------|---------------------------|---------------------------|---------------|
| Centro-Oeste | R\$ 6.663.197.188 | R\$ 4.861.676.821 | -27,0% |
| Nordeste | R\$ 10.023.558.737 | R\$ 7.668.545.063 | -23,5% |
| Norte | R\$ 4.593.706.293 | R\$ 4.064.382.473 | -11,5% |
| Sudeste | R\$ 19.790.505.569 | R\$ 15.168.074.362 | -23,4% |
| Sul | R\$ 6.472.566.532 | R\$ 5.006.044.817 | -22,7% |
| Total | R\$ 47.543.534.318 | R\$ 36.768.723.536 | -22,7% |

Fonte: Confaz. Elaboração própria.

deração? No caso de criação de dois regimes tributários no período de transição, qual será o prazo e como será a convivência?

Essas são apenas algumas das dúvidas que ainda estão presentes e que deverão ser endereçadas nos próximos meses, sob pena de não se avançar em questões cruciais. Do ponto de vista dos estados, contudo, dificilmente haverá hoje espaços para redução da carga tributária, sendo o mais provável uma tentativa de retomada ao

patamar anterior à LC 194. Essa discussão está apenas começando. 

¹<https://www.estadao.com.br/economia/alckmin-reforma-tributaria-reuniao-fiesp/>.

²<https://comsefaz.org.br/novo/2818/>.

³Vale destacar que a retirada da TUSD da base de cálculo, por ser mais complexa do que a redução das alíquotas, ainda não foi realizada por alguns estados, assim como a forma de retirada dessa tarifa e outros encargos setoriais pode variar entre as UFs. Futuramente, com a uniformização, podem ocorrer novas quedas na arrecadação desse setor.

⁴Preços médios ponderados ao consumidor final.