



# Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros

*Caderno Fórum Fiscal nº 11*

## **O ICMS – PERSPECTIVAS ESTADUAIS**

**RIO DE JANEIRO  
DISTRITO FEDERAL  
PERNAMBUCO  
BAHIA  
MATO GROSSO**

Brasília

2009

Programa  
Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros & Fundação Getulio  
Vargas  
Coordenação: Fernando Rezende

*Caderno Fórum Fiscal*, nº 11, julho de 2009

## O ICMS – PERSPECTIVAS ESTADUAIS

RIO DE JANEIRO  
DISTRITO FEDERAL  
PERNAMBUCO  
BAHIA  
MATO GROSSO

## **Prefácio**

A idéia de criar um ambiente propício ao aprofundamento das questões federativas foi discutida e tomou corpo em dezembro de 2002, quando os secretários de Fazenda dos estados celebraram, por ocasião da reunião do Confaz em Fortaleza, protocolo de intenções manifestando a intenção de virem a firmar convênio com a Fundação Getulio Vargas (FGV), para a implementação de um programa de estudos sobre federalismo. Entre esse protocolo e a assinatura do convênio que criou Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros – FFEb, em setembro de 2004, durante o Confaz de Aracaju, passaram-se quase dois anos. Nesse ínterim, as secretarias de Fazenda dos estados firmaram um acordo de cooperação com o “Forum of Federations”, que tem propiciado a interação, o debate e a troca de experiências entre especialistas, técnicos e estudiosos estrangeiros e brasileiros sobre temas que dizem respeito, em especial, aos países federais. O relacionamento com o “Forum of Federations” funcionou como laboratório e ensejou a criação do FFEb. Este, por sua vez acatou prontamente a idéia de desenvolver um programa com a FGV, como previra o Protocolo de Fortaleza.

Inicialmente concebido pelo professor Fernando Rezende, o programa FFEb/FGV apontava a necessidade de sistematizar, de algum modo, o conhecimento sobre federalismo. Esta necessidade era reconhecida pela minha vivência, bem como pela de outros técnicos, colegas de secretarias estaduais de Fazenda. Particularmente no acompanhamento do processo de reforma tributária e de temas correlatos, como a repartição intergovernamental de receitas, ficou claro que os estados careciam do devido aprofundamento, de forma e em ambientes neutros, destes e de outros temas, cujos rumos têm o poder de afetar diretamente o equilíbrio federativo. Infelizmente, no mais das vezes, é possível constatar que determinantes diversos levavam - e ainda levam - matérias importantes, dentre as quais as de natureza fiscal, a uma apreciação tempestuosa, precipitada e sem adequada reflexão.

O Fórum Fiscal - que é dos estados, mas que foi concebido e é considerado fórum da Federação brasileira – está voltado para o aperfeiçoamento das relações federativo-fiscais. Como tudo que é novo, a implantação de nosso Fórum tem implicado a remoção de muitos obstáculos – desde o ceticismo de alguns que não crêem no projeto ao imediatismo de outros que não valorizam adequadamente as atividades-meio e, impacientes, não entendem que os resultados positivos do trabalho demandam uma construção gradual. Mesmo assim, uma mola propulsora nos tem levado a avançar. Esse é um verdadeiro elo a unir aqueles que, eventual ou permanentemente, têm interagido no ambiente do Fórum: secretários, professores, especialistas, colaboradores e nós técnicos, que temos como maior estímulo à sobreposição das atividades do Fórum com nossas respectivas funções nas secretarias de Fazenda, a busca pelo conhecimento e o ideal de justiça federativa. Comemoramos, então, o lançamento de mais um *Caderno Fórum Fiscal!*

Fátima Guerreiro – auditora fiscal da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia

## Sumário

<b>APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>6</b>
<b>Capítulo I – CARGA TRIBUTÁRIA SETORIAL NO ERJ, EMG E ESP: ASSOCIANDO OS DADOS DA COTEPE AOS DADOS DO IBGE</b>	
<b>1. INTRODUÇÃO_ .....</b>	<b>10</b>
2. Composições da atividade econômica nos Estados	13
3. Estruturas da Arrecadação de ICMS nos Estados	16
4. Carga Tributária Setorial nos Estados	19
5. Conclusões e Extensões	31
Anexo 1- Descrição dos Setores do IBGE	35
Anexo 2 - Indústria	37
Anexo 3 - Serviços	39
Anexo 4 CONVÊNIO ICMS 98/96	46
<b>Capítulo 2 - COMPORTAMENTO DA ARRECADAÇÃO DO ICMS NO DISTRITO FEDERAL</b>	<b>53</b>
I. INTRODUÇÃO	53
II. EVOLUÇÃO ECONÔMICA DO DF	54
III. COMPARAÇÃO REGIONAL DO COMPORTAMENTO DO ICMS E DO PIB ESTADUAL	57
IV. EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO SETORIAL NO DF	59
1. O Setor de Serviços	62
2. O Setor de Indústrias	64
3. Energia Elétrica, Combustíveis e Telecomunicações	66
4. O Setor de Serviços Excluindo-se o Efeito das Blue Chips	72
V. ESTIMATIVA DO ESFORÇO FISCAL	74
Esforço Fiscal Total	76
Esforço Fiscal Setorial	77
VI. AGENDAS TRIBUTÁRIA E ECONÔMICA	79
AGENDA TRIBUTÁRIA	79
AGENDA ECONÔMICA	80
VI. O PERÍODO 2007-2008	81
VII. O PRIMEIRO TRIMESTRE DE 2009 E OS EFEITOS DA CRISE	83
VIII. CONCLUSÃO	87
IX. DESAFIOS PARA O FUTURO	89
<b>Capítulo 3 - PERNAMBUCO - ALGUNS ASPECTOS DO ICMS: ÚLTIMA DÉCADA E QUESTÕES PARA UM FUTURO PRÓXIMO</b>	<b>91</b>
INTRODUÇÃO	92
1.METODOLOGIA	92
2.TÓPICOS SOBRE OS IVC E ICM EM PERNAMBUCO	93
3.TRANSIÇÃO DO ICM AO ICMS	95
4.AS ALÍQUOTAS DO ICMS (BLUE CHIPS) – PÓS 1995	96
5. ENERGIA ELÉTRICA	97
6. A ARRECADAÇÃO DO ICMS/PE PÓS-1995	98
7. O ICMS em 2008	107
8. A CRISE E O ICMS - 1º TRIMESTRE DE 2009	110
OBSERVAÇÕES FINAIS	115

<b>Capítulo 4 - COMPORTAMENTO DA ARRECADAÇÃO DO ICMS NO ESTADO DA BAHIA</b>	117
I. Evolução da arrecadação do ICMS – 2000 - 2005	117
II. Desempenho da arrecadação do ICMS – 2006-2008	123
<b>Capítulo 5 - O COMPORTAMENTO DA ARRECADAÇÃO DO ICMS NO ESTADO DE MATO GROSSO –1992 a 2008.</b>	136
1. INTRODUÇÃO	137
2. AS BLUE CHIPS E A ARRECADAÇÃO DO ICMS EM MATO GROSSO	139
3. OS REFLEXOS DAS CONTRIBUIÇÕES A FUNDOS NA PARTICIPAÇÃO DAS BLUE CHIPS NA ARRECADAÇÃO ESTADUAL	141
4. A EVOLUÇÃO DAS ALÍQUOTAS RELATIVAS ÀS BLUE CHIPS NO ESTADO DE MATO GROSSO	143
5. OUTRAS CAUSAS PARA A ELEVAÇÃO DA CONCENTRAÇÃO PERCENTUAL DA ARRECADAÇÃO DO ICMS RELATIVO ÀS BLUE CHIPS	147
6. A EXPANSÃO DAS BASES TRIBUTÁRIAS	149
7. OS EFEITOS DO COMPORTAMENTO DO AGRONEGÓCIO NA ARRECADAÇÃO DO ESTADO	152
8. CONCLUSÃO	158
ANEXO I / METODOLOGIA – PROJEÇÃO DA RECEITA DO ICMS	160
Anexo II – QUADROS E GRÁFICOS COMPLEMENTARES	164
<b>Capítulo 6 - ICMS: MÉTODOS E PROCEDIMENTOS PARA GARANTIA DA EFICIÊNCIA TRIBUTÁRIA – A EXPERIÊNCIA MATO-GROSSENSE</b>	167
1. INTRODUÇÃO	168
2. MÉTODOS DE TRIBUTAÇÃO DO ICMS NO ESTADO DE MATO GROSSO	169
3. DOS INSTRUMENTOS CONSTITUTIVOS DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO E DOS PROCEDIMENTOS PARA DISCUSSÃO DAS RESPECTIVAS EXIGÊNCIAS	176
4. DO PROCESSO ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO E DOS ÓRGÃOS ADMINISTRATIVOS TÍPICOS DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS: AS PECULIARIDADES DA LEGISLAÇÃO MATO-GROSSENSE	181
5. O PAT NO ESTADO DE MATO GROSSO COMPARADO COM A LEGISLAÇÃO DOS ESTADOS DE GOIÁS, PARÁ E PERNAMBUCO	187
6. CONCLUSÃO	191

## APRESENTAÇÃO

O conjunto de textos reunidos neste caderno contém elementos e informações úteis para o entendimento das diferenças de comportamento do principal imposto estadual - o ICMS - em alguns estados da federação que diferem em razão das respectivas bases econômicas, da localização geográfica e das características socioeconômicas de suas populações. Eles se destinam a divulgar estudos conduzidos por técnicos das fazendas estaduais que participaram de debates sobre esse tema no âmbito das atividades desenvolvidas pelo Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros no biênio 2008-2009.

Como é facilmente percebido, o conjunto não é homogêneo. Cada caso é examinado sob perspectivas distintas, que refletem não apenas as respectivas particularidades, mas também a maneira adotada pelos autores para conduzir os trabalhos e os propósitos específicos de cada um deles. Não obstante esse fato, um dado comum se destaca: a concentração da arrecadação do ICMS em três setores de grande importância para a atividade econômica – combustíveis, energia elétrica e comunicações – fato esse cujas implicações ainda carece de maiores estudos e explicações.

Como fica claro da leitura desse material, embora os setores mencionados tenham sido incorporados à base de incidência do ICMS a partir de 1989, a concentração acima mencionada cresceu a partir de 1995, com o impulso proporcionado pela privatização e pelo incremento de preços e tarifas, e teve como contrapartida o acirramento da competição entre os estados brasileiros pela atração de atividades produtivas com base na concessão de generosos benefícios fiscais.

Não restam dúvidas com respeito ao fato de que a pesada tributação de setores com elevado potencial de geração de receita e baixo custo de controle e fiscalização propiciou significativos incrementos na arrecadação estadual a partir de meados dos anos noventa. Também teria, na opinião de alguns, contribuído para reduzir o impacto da recente crise econômica sobre a receita estadual, o que se refletiria no melhor desempenho da arrecadação estadual em 2008 e nos primeiros meses de 2009 vis-à-vis o comportamento da receita federal. Se a crise se alongar, todavia, é provável que essa aparente menor sensibilidade aos efeitos do ciclo econômico proporcionada pela concentração tenha que ser revista.

Independentemente das implicações de curto-prazo, é importante avaliar as implicações da opção adotada pelas administrações estaduais de concentrar a arrecadação nesses setores sob uma perspectiva temporal ampliada. Afinal, estamos falando de uma pesada carga tributária sobre insumos estratégicos para o desenvolvimento nacional, que além do ICMS, sofre ainda o peso de tributos federais e municipais.

Numa economia moderna, a competitividade no mercado global depende de uma logística eficiente para movimentar mercadorias e serviços em escala global a baixos custos e em tempo real. É claro que o ônus tributário que infla o preço dos insumos em tela contribui para elevar os custos de operação dessa logística a níveis incompatíveis com uma economia que pretende ser referência mundial no campo do agronegócio, fortalecer uma indústria moderna e abrir caminho no campo dos serviços intensivos em conhecimento e inovação. Aliás, convém notar que em áreas onde as conseqüências são imediatas, como a navegação marítima, o Brasil já perdeu espaço, e nas que vêm sofrendo um processo de abertura, como a navegação aérea, isto está acontecendo. Não é por acaso, também, que o Brasil não consegue ocupar espaço relevante em atividades de suporte à aplicação de tecnologias de informação nos mais diversos setores da economia, apesar de dispor de mão-de-obra qualificada e de outras condições favoráveis para tanto.

Ademais, o peso da tributação incidente sobre insumos estratégicos não se resume ao que resulta da tributação estadual. Os tributos federais aplicados à produção e ao consumo de mercadorias e serviços também caminham na mesma direção, eliminando a possibilidade de que o dinamismo das receitas estaduais possa continuar dependendo de novos aumentos da carga tributária que recai sobre combustíveis, energia elétrica e comunicações, a exemplo do que ocorreu a partir de meados dos anos noventa. Se assim for, o desempenho futuro da receita irá depender do comportamento da economia, em especial da contribuição do mercado interno para o crescimento do PIB nacional, como, aliás, mostram os números contidos em alguns dos textos que integram este volume com respeito à contribuição do comércio para o comportamento do ICMS em 2007 e 2008 e também no primeiro trimestre de 2009.

Não é objeto desta apresentação tecer considerações sobre os textos apresentados a seguir, que, conforme mencionado, foram produzidos à luz de perspectivas e objetivos distintos. Ao reuni-los no formato original, esse volume pretende estimular o intercâmbio de análise e informações de técnicos estaduais sobre o tema de sumo interesse para os estados brasileiros, atendendo, assim, a um importante objetivo do FFEb de suscitar questões que

vão além das preocupações mais imediatas com o cotidiano das tarefas administrações tributárias.

O conjunto abrange uma análise comparativa da carga tributária do ICMS nos Estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, que explora as razões das diferenças entre eles, análises do comportamento do ICMS no Distrito Federal e nos Estados de Pernambuco e Bahia, acompanhado de informações interessantes sobre o caso do Estado de Mato Grosso, e inclui, ao final, uma análise oportuna sobre diferenças nas instituições e nos mecanismos adotados pelos estados brasileiros para solucionar controvérsias derivadas de distintas interpretações das normas tributárias, o que cria dificuldades para futuros avanços na direção da harmonização das regras aplicadas à cobrança do ICMS em todos os estados brasileiros.

A leitura deste conjunto suscita uma questão interessante para o debate sobre o futuro do ICMS e sua contribuição para as receitas estaduais na hipótese de que as limitações à exploração das chamadas “blue chips” estimule a expansão das práticas que vêm sendo adotadas para aumentar a arrecadação, mediante a adoção de regimes tributários que facilitam o controle e reduzem o espaço a sonegação, a exemplo das diferentes modalidades de substituição tributária e de regime especiais aplicados ao comércio. Nesse caso, o ICMS abandonaria de vez a característica de um imposto sobre o valor adicionado e assumiria a feição de um imposto sobre o faturamento, com a complicação de ter que lidar com a arbitragem de margens e a questão o aproveitamento de créditos gerados em operações anteriores, inclusive as interestaduais, para manter as aparências e atender às exigências legais. Se assim for, a feição do ICMS do futuro exibiria um aspecto que resultaria da combinação das práticas adotadas nos Estados de São Paulo e Mato-Grosso?

Conforme já foi observado, embora essa coletânea fuja, por um lado, a um clássico padrão de reunir trabalhos sobre o mesmo tema para fins de uma análise comparativa que busca ressaltar diferenças de comportamento entre casos distintos, por outro lado oferece ao leitor maiores oportunidades de direcionar sua leitura para os aspectos que forem de seu maior interesse e dela extrair informações e conhecimentos que estimulem sua reflexão sobre tema deste caderno.

Fernando Rezende

# **Carga Tributária Setorial no ERJ, EMG e ESP: associando os dados da COTEPE aos dados do IBGE<sup>1</sup>**

**Leonardo de Oliveira<sup>2</sup>**  
**Sergio Guimarães Ferreira,**  
**Leticia Costa,**  
**Cristina Reis.**

Subsecretaria de Estudos Econômicos,  
Secretaria de Fazenda do Estado do Rio  
de Janeiro.

---

<sup>1</sup> Originalmente publicado como Nota Técnica 2009.02 da Subsecretaria de Estudos Econômicos, reproduzida aqui com permissão.

<sup>2</sup> Os autores agradecem comentários e sugestões de Joaquim Levy e Paulo Ferraz, os esclarecimentos de Gedalva Baratto e Marcelo Amorim sobre as instruções da COTEPE, assim como os dados disponibilizados pela Presidência do ONS. Agradecemos também a assistência de pesquisa proporcionada por Érica Martinelli e Brawner Ramos. Os eventuais erros remanescentes são de responsabilidade exclusiva dos autores.

## 1 – INTRODUÇÃO

**A arrecadação de ICMS no Estado do Rio de Janeiro—ERJ como fração do PIB estadual é uma das mais baixas do Brasil** (NT-SEFAZ n. 01, 2009). A arrecadação de ICMS do ERJ foi equivalente a 6,0% do PIB estadual em 2006, enquanto ela alcançou 7,2% do respectivo PIB em São Paulo (SP) e 7,9% em Minas Gerais (MG).<sup>3</sup> Esse resultado contradiz a percepção de que o Rio de Janeiro teria uma carga mais alta. A NT-SEFAZ n. 01, 2009 indica que essa percepção deve-se muito a um equívoco metodológico, que atribui ao ERJ a arrecadação de tributos federais por empresas com sede no Estado. Essa atribuição não tem significado econômico, visto que as empresas recolheriam o mesmo, se estivessem sediadas em outros estados.

**Uma possível explicação para o sentimento de que a carga nominal tributária no ERJ seja alta é que ela pode ser concentrada.** Ainda que a arrecadação global do ICMS como proporção do PIB estadual seja baixa, pode ocorrer que alguns setores sejam muito tributados enquanto outros sejam pouco tributados. No ERJ pode haver pressão nesse sentido, pela distorção causada pela tributação do petróleo no destino, que reduz a base tributária do Estado, e porque parte significativa do PIB estadual está em setores mais sujeitos ao ISS do que ao ICMS. A singularidade na tributação do petróleo e seus derivados implicou em perdas de R\$ 4,2 bilhões em 2006 (NT-SEFAZ 01, 2009). Além disso, a dimensão dos serviços—af incluídos turismo, saúde e educação privada— é maior no ERJ que em seus vizinhos, o que torna os setores tipicamente sujeitos ao ICMS mais restritos. Além disso, a percepção de uma carga alta é alimentada por algumas indicações sugerindo que a alíquota modal no ERJ nos setores intermediários é de 19%, e pelo fato do ERJ ser um dos poucos estados do Brasil que instituiu um adicional sobre o ICMS para financiar seu fundo de combate à pobreza (percentual que chega a 5% da base tributável em telecomunicações e energia). Esclarecer se esses elementos realmente levam a carga setorial a destoar daquela nos estados vizinhos é importante para que se entenda melhor o ambiente econômico vigente no ERJ, e seus desdobramentos para a atração do investimento e criação de emprego.

**Este estudo verifica a composição setorial do ICMS, calculando a alíquota nominal média para o ERJ, São Paulo e Minas Gerais.** Isso é possível comparando a contribuição das principais atividades econômicas para o valor agregado estadual e para a

---

<sup>3</sup> A NT 2009.01 informa ainda a carga tributária de PR, RS e DF, indicando que mesmo neste universo mais amplo a carga do ERJ é relativamente baixa.

arrecadação do ICMS de diversos estados da Federação—considerando-se a incidência do imposto de acordo com certas convenções. Especificamente, o estudo compara a arrecadação das empresas de cada setor ao Valor Adicionado—VA do respectivo setor. O Valor Adicionado—VA setorial é adotado como denominador para a carga tributária, ao invés do PIB utilizado na NT-SEFAZ n.01, 2009, por razões metodológicas de compatibilidade com as estatísticas setoriais. Esta diferença, apesar de alterar o valor absoluto da carga tributária na soma dos setores em relação a um valor calculado usando o PIB, não cria problemas de comparação, porque o VA equivale ao PIB a custos de fatores, isto é, o PIB excluídos os impostos indiretos como, por exemplo, o ICMS, o ISS e o IPI. Como o ICMS é um imposto indireto, isso inclusive diminui eventual distorção derivada da carga setorial ser heterogênea (i.e., a maior ou menor incidência do ICMS não afeta o denominador da fração que define a carga tributária setorial). Por outro lado, deve-se lembrar que em termos de análise de bem estar, o mais correto seria medir a carga de um imposto indireto como proporção do consumo ou da renda, ao invés da produção setorial.

**A comparabilidade interestadual é garantida pelo uso de dados do IBGE para o VA setorial e da COTEPE<sup>4</sup> para a arrecadação do ICMS nos diversos estados.** No entanto, enquanto o IBGE desagrega o valor adicionado em 17 setores (Anexo 1), dos quais nove contribuem para a base tributária do ICMS, a COTEPE considera apenas oito setores, o que requer alguns ajustes, que são desenvolvidos nesse trabalho.<sup>5</sup>

**A análise dos dados do IBGE mostra como a composição do PIB varia de estado para estado.** A participação da indústria extrativa mineral no PIB do ERJ é de 15,6%, por conta da importância da exploração do petróleo e gás. Essa participação em MG é de 3,2%, e de 0,1% em São Paulo. Além disso, fica evidente como o setor de serviços é grande no ERJ. Por seu turno, a indústria de transformação corresponde à parte mais significativa do PIB e da arrecadação de São Paulo e a um componente mais modesto no ERJ. Esta distinção tende a, entre outros efeitos, emprestar à arrecadação de ICMS no ERJ menor sensibilidade ao ciclo econômico do que em SP e MG.

---

<sup>4</sup> COTEPE é a comissão ética permanente, do Conselho Nacional de Política Fazendária do Ministério da Fazenda (CONFAZ)

<sup>5</sup> Alguns estados, como Minas e São Paulo, divulgam a arrecadação de forma mais desagregada, mas tal desagregação concentra-se na indústria de transformação. Como os dados de valor adicionado do IBGE não abrem por subcategorias de indústria de transformação, não adianta ter abertura tão grande no numerador. Contudo, tal base de dados poderá ser aproveitada futuramente para a comparação com os dados mensais de produção industrial dos estados.

**A análise setorial permite ilustrar algumas sutilezas do ICMS, o qual, sendo um imposto sobre valor agregado, gera créditos e débitos.** A tributação sobre débito e crédito implica que parte da tributação sobre energia industrial gera crédito na ponta compradora, quando esta é contribuinte do ICMS, sendo abatida do imposto devido pela indústria de transformação. Assim, uma redução da alíquota sobre energia, ao reduzir o crédito do ICMS no começo da cadeia produtiva, não necessariamente traz alívio ao setor industrial. Em outras palavras, na medida em que as indústrias puderem usar todo seu crédito de energia elétrica no cálculo do ICMS devido na saída da mercadoria final de seus estabelecimentos, elas serão indiferentes à alíquota na entrada do insumo Energia Elétrica. Isto é particularmente verdadeiro para as indústrias eletro-intensivas, nas quais quase todas as compras de energia são tratadas como aquisição de insumo, geradora de créditos. Mas o raciocínio é válido para qualquer setor no qual a energia elétrica entre como insumo. A alíquota alta na energia elétrica tem impacto econômico mais importante sobre os não contribuintes, particularmente as famílias e o setor de serviços.

**A segmentação do PIB em alguns setores permite um melhor entendimento da distribuição da carga tributária, mas requer cuidado nas inferências.** Esse cuidado se justifica primeiramente pelo fato da carga ser computada considerando-se a incidência sobre o agente responsável pelo recolhimento, e não necessariamente por quem mais adicionou valor. Esta situação se verifica principalmente no caso da energia elétrica, onde as vendas interestaduais são importantes, mas imunes ao ICMS. Haverá, portanto, tendência de sub-estimativa da carga tributária nos estados com excedentes de energia e de super-estimativa nos estados que são compradores líquidos de energia. Isto porque a tributação se dá sobre o valor total das vendas internas, enquanto o cálculo do valor adicionado se dá pela soma do Valor Adicionado da geração e da distribuição. Assim, estados que geram mais do que distribuem (vendem), terão por construção uma carga mais baixa, enquanto aqueles cuja geração é menor que a distribuição aparecerão com uma carga exageradamente alta. No ERJ, esta consideração é importante, porque apesar da capacidade instalada ultrapassar 7,000 MW, o que é bem acima da carga média mensal de 4500-5500 MW, o intercâmbio (importação) de energia é bastante importante, alcançando em alguns casos até 40% da carga, ou seja do consumo (Anexo 2).<sup>6</sup> Além disso, a segmentação do VA por setores não é exatamente igual à da arrecadação de ICMS, o que requer algumas hipóteses para alinharem-se os diversos setores. Assim, conquanto os resultados apresentados abaixo proporcionem

---

<sup>6</sup> Agradecemos à Presidência do ONS pela disponibilização destes dados.

valiosas indicações, os resultados devem ser expressos cuidadosamente, para evitar mal entendidos.

**A segmentação do PIB em alguns setores permite um melhor entendimento da distribuição da carga tributária, mas requer cuidado nas inferências.** Esse cuidado se justifica primeiramente pelo fato da carga ser computada considerando-se a incidência sobre o agente responsável pelo recolhimento, e não necessariamente por quem mais adicionou valor. Esta situação se verifica principalmente no caso da energia elétrica, onde as vendas interestaduais são importantes, mas imunes ao ICMS. Haverá, portanto, tendência de sub-estimativa da carga tributária nos estados com excedentes de energia e de super-estimativa nos estados que são compradores líquidos de energia. Isto porque a tributação se dá sobre o valor total das vendas internas, enquanto o cálculo do valor adicionado se dá pela soma do Valor Adicionado da geração e da distribuição. Assim, estados que geram mais do que distribuem (vendem), terão por construção uma carga mais baixa, enquanto aqueles cuja geração é menor que a distribuição aparecerão com uma carga exageradamente alta. No ERJ, esta consideração é importante, porque apesar da capacidade instalada ultrapassar 7,000 MW, o que é bem acima da carga média mensal de 4500-5500 MW, o intercâmbio (importação) de energia é bastante importante, alcançando em alguns casos até 40% da carga, ou seja do consumo (Anexo 2).<sup>7</sup> Além disso, a segmentação do VA por setores não é exatamente igual à da arrecadação de ICMS, o que requer algumas hipóteses para alinharem-se os diversos setores. Assim, conquanto os resultados apresentados abaixo proporcionem valiosas indicações, os resultados devem ser expressos cuidadosamente, para evitar mal entendidos.

**A análise setorial confirma uma forte dispersão setorial da carga tributária, e uma menor dispersão geográfica.** O setor extrativista, por exemplo, tem uma carga baixa em todos os estados—ainda que ela seja particularmente baixa no ERJ, por conta do petróleo. As isenções que beneficiam a cesta básica de alimentação também concorrem para que a carga tributária do setor primário como um todo esteja próxima a 1% em todos os estados. No outro extremo, o setor de energia elétrica tende a ter uma carga perto ou acima de 30%—em parte devido à baixa elasticidade do consumo desta mercadoria, o que faz com que a fixação de alíquotas mais elevadas gerem menos distorções nas decisões dos agentes,

---

<sup>7</sup> Agradecemos à Presidência do ONS pela disponibilização destes dados.

e, portanto, menor perda de eficiência (Ramsey, 1927).<sup>8</sup> A carga sobre o setor industrial está entre os extremos setoriais—ficando entre 15% e 25% nos três estados. O setor de serviços, inclusive de transporte também apresenta uma carga bastante baixa, porque em geral não incide ICMS sobre seu VA (o único segmento de transporte que é tributado, por exemplo, é o transporte interestadual, e mesmo assim de forma presumida).

**Por último, este estudo não ambiciona uma análise pormenorizada da incidência econômica tributária nos diferentes setores.** Para isso, seria necessário no mínimo a formulação de hipóteses sobre os valores das elasticidades de oferta e demanda nas diferentes indústrias. A medida estudada aqui se refere somente à incidência legal (“statutory incidence”, de acordo com a literatura) do imposto, ou a medida de obrigação legal de recolhimento.<sup>9</sup>

**Esse estudo compõe-se de quatro seções, além da introdução.** Na seção dois, apresenta-se a decomposição setorial do VA no ERJ e ESP, de acordo com o IBGE, para o ano de 2006, que é o último ano em que a estatística foi divulgada. Na seção três, decompõe-se a arrecadação do ICMS nos três estados, de acordo com a distribuição setorial da COTEPE. Na seção quatro, compartilham-se as segmentações setoriais do IBGE e da COTEPE, e se calcula a carga tributária efetiva nos três estados, para isso oito setores: setor primário, setor primário extrativista, setor secundário (incluindo combustíveis e lubrificantes), comércio atacadista e varejista, serviço de transporte, serviço de comunicação e energia elétrica e setor de serviços não diretamente tributáveis. A seção cinco conclui e apresenta possíveis extensões de pesquisa.

## **2 – Composições da atividade econômica nos Estados**

**O Valor Adicionado—VA total medido pelo IBGE para o ERJ é um pouco maior do que o mineiro (Tabela 1).**<sup>10</sup> O VA mineiro alcançou R\$ 188 bilhões em 2006, enquanto o do ERJ ficou em R\$ 234 bilhões. No setor primário, o VA da indústria extrativa mineral do ERJ (R\$ 36 bilhões), em particular, foi seis vezes maior do que a mineira (R\$ 6

---

<sup>8</sup> Ramsey F.P. (1927), "A Contribution to the Theory of Taxation," *Economic Journal*, Vol. 37, No 145, pp. 47–61

<sup>9</sup> Metcalf e Fullerton (2002) fazem uma boa resenha teórica e empírica sobre o assunto. Metcalf, G. e Fullerton, D. (2002). *The Distribution of Tax Burdens: an introduction*, do livro *The Distribution of Tax Burdens*, organizado pelos mesmos, e publicado por Edward Elgar Publishing Ltd.

<sup>10</sup> Para detalhes dessa classificação, consultar o Anexo 1.

bilhões). O setor de agricultura e pecuária no ERJ, também é muito menor (R\$ 1 bilhão) do que em MG (R\$ 16 bilhões). Por outro lado, VA da indústria de transformação no ERJ foi de menos de 2/3 (64%) do mineiro—alcançando apenas R\$ 23 bilhões, contra mais de R\$ 35 bilhões em MG. Em particular, o VA do setor de energia elétrica é bem menor no ERJ do que em Minas, por conta do aproveitamento do potencial hidroelétrico mineiro ter prioridade de despacho sobre a energia térmica fluminense.

**No setor terciário, o ERJ apresenta um VA no setor de serviços bem maior do que seu correspondente mineiro.** O VA da administração pública no ERJ (R\$ 40 bilhões) foi bem maior que o mineiro (R\$ 25 bilhões) em 2006. A importância dos serviços não se dá, entretanto, apenas no setor público. O VA da Saúde e Educação privadas no ERJ (R\$ 8 bilhões) foi 60% maior do que o mineiro (R\$ 5 bilhões). Um padrão parecido se verifica na intermediação financeira (R\$ 13,6 bilhões no ERJ e R\$ 9,1 bilhões em MG). O setor de serviços prestados a empresas no ERJ (VA de R\$ 12,5 bilhões) também é significativamente maior do que o de MG (R\$ 8 bilhões). Mesmo o VA do setor de serviços prestados a famílias (setor de entretenimento, por exemplo) e por atividades imobiliárias e de aluguel é 50% superior ao valor correspondente em MG. Portanto, verifica-se que esses setores—que tipicamente não contribuem para o ICMS — são mais desenvolvidos no lado fluminense do que no mineiro (esses setores estão com fundo branco na Tabela 1). A participação destes setores no total do PIB fluminense ultrapassa 50%, comparado a 42% em Minas.

**Tabela 1: Valor Adicionado por setor de atividade em RJ, SP e MG (R\$ MM).**

	2006					
	RJ		SP		MG	
<b>TOTAL</b>	233.81	100,0%	674.53	100,0%	187.64	100,0%
	3,9		0,1		7,3	
<b>Agricultura, silvicultura e exploração florestal</b>	564,5	0,2%	12.564,2	1,9%	10.602,0	5,6%
<b>Pecuária e pesca</b>	587,6	0,3%	1.652,9	0,2%	5.098,2	2,7%
<b>Indústria extrativa mineral</b>	36.466,4	15,6%	773,3	0,1%	5.943,5	3,2%
<b>Indústria de transformação</b>	22.582,3	9,7%	153.464,8	22,8%	34.802,8	18,5%
<b>Prod.e distrib. de eletricidade, gás, água, esgoto e limpeza urbana</b>	6.791,1	2,9%	22.637,5	3,4%	9.493,7	5,1%
<b>Comércio e serviços de manutenção e reparação</b>	23.092,3	9,9%	83.549,4	12,4%	23.813,1	12,7%
<b>Serviços de alojamento e alimentação</b>	4.553,1	1,9%	13.605,2	2,0%	2.762,1	1,5%
<b>Transportes armazenagem e correio</b>	10.050,9	4,3%	35.183,9	5,2%	9.744,2	5,2%
<b>Serviços de informação</b>	11.015,1	4,7%	32.819,6	4,9%	6.569,0	3,5%
<b>Construção</b>	10.793,4	4,60%	26.671,7	4,00%	9.531,5	5,10%
<b>Intermediação financeira, seguros e previdência complementar</b>	13.643,9	5,80%	73.803,5	10,90%	9.110,5	4,90%
<b>Serviços prestados às famílias e associativos</b>	6.159,8	2,60%	18.299,1	2,70%	4.366,7	2,30%
<b>Serviços prestados às empresas</b>	12.534,4	5,40%	46.230,9	6,90%	7.618,9	4,10%
<b>Atividades imobiliárias e aluguel</b>	23.301,8	10,00%	60.418,9	9,00%	15.740,4	8,40%
<b>Administração, saúde e educação</b>	40.290,	17,20%	57.504,	8,50%	25.091,	13,40%

<b>públicas</b>	3		8		8	
<b>Saúde e educação mercantis</b>	7.995,0	3,40%	27.043,1	4,00%	4.809,2	2,60%
<b>Serviços Domésticos</b>	3.392,2	1,50%	8.307,5	1,20%	2.549,8	1,40%

Fonte: IBGE - Contas Regionais

**O VA paulista, além de ser bem maior que o do ERJ, apresenta importantes diferenças de composição.** O VA paulista é quase três vezes o fluminense. Nele, o peso da indústria extrativa (0,1%) é praticamente desprezível, caracterizando uma das principais diferenças de composição do PIB. Por outro lado, a proeminência da indústria de transformação é ainda maior em SP (22,8% do VA total), do que em MG. Na área de serviços, o peso de boa parte dos setores é parecida com o do ERJ. Mas, SP tem um setor financeiro não só com um VA cinco vezes maior que o do ERJ, mas com peso relativo bem superior, correspondendo a 11% do VA global de SP (o setor financeiro corresponde a 6% do VA fluminense, aí incluindo uma participação importante de seguros e previdência privada). Além disso, o peso da administração pública no VA de SP é proporcionalmente menor (8,5%) do que no ERJ (17,2%), em boa parte pela presença residual do governo federal no ERJ (incluindo Forças Armadas e parte da administração federal), criando a expectativa de também se encontrarem diferenças na base de tributação do ICMS entre o estado e o ERJ.

### 3 – Estruturas da Arrecadação de ICMS nos Estados

**As informações sobre arrecadação de ICMS são encontradas no Informativo de Arrecadação Mensal distribuído pela COTEPE, com valores fornecidos pelos estados.<sup>11</sup>** Segundo as instruções da COTEPE, os estados devem fornecer a arrecadação do ICMS desagregada em três setores, mais algumas arrecadações específicas (Anexo 3).<sup>11</sup> Os setores são: *Primário, Secundário e Terciário*, sendo o último dividido em *Comércio Atacadista, Comércio Varejista, Serviços de Transportes, Serviços de Comunicação e Outros*. Ao declarar o ICMS arrecadado nos três setores, os estados devem excluir os valores de ICMS relativos à energia elétrica, petróleo, combustíveis, lubrificantes e recuperação da dívida ativa. Entretanto, a COTEPE não especifica a forma como tais exclusões serão feitas, cabendo aos estados essa decisão. As Arrecadações Específicas incluem: *Energia Elétrica*

<sup>11</sup> Esses dados estão disponíveis no site <http://www.fazenda.gov.br/confaz/boletim/>.

(subdividida em *Setor Secundário e Setor Terciário*); *Petróleo, Combustíveis e Lubrificantes* (subdividida em *Setor Secundário e Setor Terciário*); *Dívida Ativa e Outras fontes de Receitas*.

**A latitude dada aos Estados para informar os dados para a COTEPE não compromete a análise, mas exacerba o impacto do ICMS ser tipicamente atribuído a quem o recolhe e não a quem necessariamente gera o Valor Adicionado.** A COTEPE não define os CNAE's pertencentes a cada grupo de receita no Informativo de Arrecadação, ou que tipo de receita específica associar a determinado grupo. Isto tem particular importância para as arrecadações específicas, que dependendo do filtro usado podem ter uma abrangência diferente de estado para estado (Anexo 4). No ERJ, a arrecadação de cada classificação da COTEPE é calculada de acordo com o CNAE do contribuinte responsável pela atribuição legal de pagar o imposto<sup>12</sup>. Assim, a *Arrecadação Específica de Energia—Setor Secundário* se refere à geração de energia, enquanto a *Arrecadação Específica de Energia—Setor Terciário* se refere ao recolhimento das distribuidoras de energia. Observe-se que, no ERJ, quando a energia elétrica é vendida para um consumidor livre industrial, o qual tem a atribuição legal de pagar o imposto, a arrecadação correspondente será classificada diretamente no Setor Secundário, e não como *Arrecadação Específica*, apesar de se referir a energia elétrica. Mas, não se conseguiu ter certeza de que este seja o padrão em outros estados, especialmente em SP, onde os consumidores livres têm um fornecimento grande. A questão da incidência também pode afetar os resultados no caso da substituição tributária ou de diferimento. Por exemplo, quando um produtor de fármacos difere ICMS e este é recolhido pelo atacadista, o valor arrecadado é computado no Setor Terciário. Por sua vez, a fábrica de cerveja concentra todo o ICMS da cadeia, levando para o Secundário a margem do comércio varejista do segmento. Essas ambigüidades devem ser levadas em consideração ao se tirarem conclusões, mas não invalidam a análise conduzida a seguir.

**A base da COTEPE aponta para perfis bem definidos de arrecadação, a começar pela contribuição da indústria na arrecadação do ICMS em 2006 que foi muito menor no ERJ do que nos estados vizinhos (Tabela 2).** O setor secundário foi responsável por somente 19% da arrecadação de ICMS do ERJ, enquanto ele correspondeu a 31% da arrecadação total de ICMS em SP e a 28% em MG. Em valores absolutos, as arrecadações nos respectivos estados apresentam diferenças ainda mais marcantes, visto

---

<sup>12</sup> No Anexo encontra-se tabela relacionando os CNAES utilizados no ERJ para as arrecadações específicas de Energia Elétrica e Petróleo, Combustíveis e Lubrificantes.

somarem R\$ 18 bilhões em SP, contra aproximadamente R\$ 5 bilhões em Minas e pouco mais de R\$ 3 bilhões no ERJ.

**Tabela 2: Composição da arrecadação de ICMS em 2006 (R\$ Milhões)**

<b>ICMS + FECP*</b>	<b>RJ</b>		<b>SP</b>		<b>MG</b>	
<b>Total</b>	16.363,7	100,0%	57.788,4	100,0%	17.018,0	100,0%
<b>Setor primário</b>	271,8	1,7%	79,2	0,1%	383,0	2,3%
<b>Setor secundário</b>	3.160,4	19,3%	17.998,3	31,1%	4.756,6	28,0%
<b>Setor terciário</b>	7.217,9	44,1%	21.090,4	36,5%	5.257,7	30,9%
<b>Comércio atacadista</b>	1.559,4	9,5%	7.400,7	12,8%	1.557,7	9,2%
<b>Comércio varejista</b>	1.419,5	8,7%	4.840,0	8,4%	1.380,3	8,1%
<b>Serviços de transporte</b>	219,1	1,3%	464,1	0,8%	271,9	1,6%
<b>Serviços comunicação</b>	3.175,8	19,4%	7.353,3	12,7%	1.854,7	10,9%
<b>Arrecadação específica - energia elétrica</b>	2.881,1	17,6%	6.991,1	12,1%	2.360,9	13,9%
<b>Arrecadação específica - energia elétrica - SECUNDÁRIO</b>	57,4	0,4%	2167,4	3,8%	0,0	0,0%
<b>Arrecadação específica - energia elétrica - TERCIÁRIO</b>	2.823,7	17,3%	4.823,7	8,3%	2.360,9	13,9%
<b>Arrecadação específica - petróleo, combustíveis e lubrificantes</b>	2.151,7	13,1%	8.140,1	14,1%	3.728,2	21,9%
<b>Arrecadação específica - petróleo, combustíveis e lubrificantes - SECUNDÁRIO</b>	1.754,5	10,7%	5.700,7	9,9%	3.386,7	19,9%
<b>Arrecadação específica petróleo, combustíveis e lubrificantes - TERCIÁRIO</b>	397,2	2,4%	2.439,4	4,2%	341,5	2,0%
<b>Outros (dívida ativa + outros)</b>	680,8	4,2%	3.489,4	6,0%	531,7	3,1%

Fonte: COTEPE

\*FECP – adicional de ICMS baseado na Emenda n. 31/2000 a constituição Federal, introduzido no ERJ pela Lei Estadual n. 4.056 (30/12/20020), com vigência prorrogada até 2010 pela LC n. 115 (14/12/2006).

**Talvez mais surpreendente seja que a arrecadação de combustíveis no ERJ tenha** aproximadamente 58% da mineira, representando 13% da receita de ICMS fluminense, contra 20% no Estado vizinho (R\$ 3,7 bilhões). Essa diferença se concentra no recolhimento de refinarias, onde ocorre a substituição tributária, e, portanto, não necessariamente se explica apenas pelas maiores dimensões de MG e pelo intenso tráfego de caminhões em suas estradas, inclusive atravessando o estado no exercício de transporte interestadual. A presença de importantes atacadistas em MG também contribui para fazer daquele estado um “hub” (centro) de transporte interestadual.<sup>13</sup>

**A base COTEPE também indica que a arrecadação de ICMS na energia elétrica e em comunicações se destaca no ERJ, enquanto a participação dos outros setores de serviços é semelhante à dos estados vizinhos.** O segmento de produção e distribuição de energia responde por 17,6% do ICMS no ERJ, contra 13,9% em MG, e 12,1% em São Paulo. A distribuição da *Arrecadação Específica Energia Elétrica* entre *Secundário* e *Terciário* obviamente suscita questões, visto o valor atribuído ao Secundário ser zero em MG e mais de R\$ 2 bilhões em SP—quando ambos os estados são grandes geradores de eletricidade. O impacto desta ambigüidade sobre a análise da carga tributária, no entanto, é limitado, na medida em que se agregam os dois valores. A participação das telecomunicações chega a 19,4% no ERJ, ou seja, quase o dobro daquela em MG (10,9%), e bastante superior à paulista (12,7%). A participação do segmento de comércio na arrecadação do ICMS, por outro lado, é próximo no ERJ (18,2%) e em MG (17,3%), ainda que menor do que em SP (21,2%), em parte pelo tamanho do mercado interno e o maior escopo da distribuição de bens industriais existente em São Paulo, assim como pela reticência do Estado em proporcionar-lhe incentivos fiscais.

**Em todos os estados, a contribuição do setor primário é muito pequena (menos de 3% do total do ICMS).** Isto se deve em parte pela desoneração da cesta básica. No caso do ERJ, soma-se o fato do petróleo ser tributado no destino, e, portanto, tipicamente já como derivado (todas as transações interestaduais com petróleo estão imunes). Assim, a contribuição da indústria extrativa vê-se grandemente reduzida.

#### **4 – Carga Tributária Setorial nos Estados**

---

<sup>13</sup> Contribuição da localização e extensão gráfica de MG para o consumo de combustíveis no Estado, apesar de indutiva, necessita de comprovação sistemática, mas não é testada neste estudo.

A informação COTEPE confirma que a carga tributária do ERJ calculada usando o VA setorial informado pelo IBGE é mais baixa do que a dos estados vizinhos (Tabela 3). O cálculo usando o VA e informações setoriais confirma, portanto, o “ranking” obtido usando o PIB como denominador da carga tributária.<sup>14</sup> A relação de arrecadação do ICMS/VA total é de 7% no ERJ, enquanto está acima de 8,6% em SP e ultrapassa 9,1% em MG.

**Tabela 3: Carga Tributária do ICMS nos Estados**

	<b>RJ</b>	<b>SP</b>	<b>MG</b>
<b>VA Total (R\$ Milhões)</b>	<b>233.813,9</b>	<b>674.530,1</b>	<b>187.647,3</b>
<b>Arrecadação ICMS (R\$ Milhões)</b>	<b>16.363,7</b>	<b>57.788,4</b>	<b>17.018,0</b>
<b>Carga Tributária ICMS</b>	<b>7,0%</b>	<b>8,6%</b>	<b>9,1%</b>

Fonte: COTEPE

A consolidação do VA setorial do IBGE no plano de contas da COTEPE é relativamente direta, ainda que exija algumas hipóteses de agregação (Tabela 4). Para obter essa harmonização, foi estabelecida estratégia específica para cada setor. Em alguns casos, decompôs-se a informação COTEPE através do uso de informação das Secretarias de Fazenda estaduais; em outros, os setores listados pelo IBGE foram agregados para corresponderem ao plano COTEPE. O IBGE, por exemplo, informa o VA tanto da Agricultura e Pecuária, quanto da atividade Extrativa Mineral. A COTEPE não disponibiliza informação sobre a atividade Extrativa Mineral, mas a arrecadação desse setor foi obtida a partir de dados das Secretarias de Fazenda dos Estados de RJ, SP e MG. Esta arrecadação foi subtraída da arrecadação informada pela COTEPE para ao setor primário como um todo, permitindo inferir a tributação do setor de agropecuária.

Para o IBGE, o setor secundário corresponde ao VA da Indústria de Transformação, aí incluído o refino de petróleo e outros derivados, além da indústria petroquímica básica. A arrecadação desse setor foi calculada através da soma dos dados

<sup>14</sup> A NT-SEFAZ n. 01, 2009 demonstra ainda que a carga tributária calculada usando vários outros indicadores de consumo, renda, ou produção, tipicamente é mais baixa no ERJ do que nos estados vizinhos.

COTEPE para o setor secundário, mais os dados de *Arrecadação Específica de Refino de Petróleo e Produção de Combustíveis e Outros derivados — Setor Secundário*, também da COTEPE. O VA do setor de Comércio e Serviços de Manutenção e Reparação do IBGE foi comparado à soma da arrecadação dos setores COTEPE de atacadistas e varejistas, mais a *Arrecadação Específica de Petróleo e Produção de Combustíveis e outros derivados — Setor Terciário*, a qual corresponde à distribuição dessas mercadorias.<sup>15</sup>

**No caso da energia elétrica**, o VA adotado inclui outras atividades, correspondendo ao grupo IBGE de Produção e Distribuição de Eletricidade, Gás, Água, Esgoto e Limpeza Urbana, o que tenderá a reduzir artificialmente a carga tributária deste setor. A arrecadação de energia elétrica é composta por toda a Arrecadação Específica com energia elétrica— agregando-se a geração (secundário) e a distribuição (terciário) informada pela COTEPE.

---

<sup>15</sup> A substituição tributária presume um valor agregado para a produção e para a distribuição, permitindo a alocação entre setores a partir desta presunção.

Tabela 4: Alinhamento Setorial COTEPE-IBGE

<b>SETORES</b>	<b>VALOR ADICIONADO – IBGE</b>	<b>ARRECADAÇÃO ICMS – COTEPE*</b>
<b>Setor primário</b>	<b>Agricultura, Pesca e Extrativa Mineral</b>	<b>Setor primário (A)</b>
Extrativa Mineral	Extrativa Mineral	Extrativa Mineral* (B)
Agropecuária e outros	Agricultura e Pesca	Agricultura e outros = (A-B)
<b>Setor secundário</b>	<b>Indústria de Transformação</b>	<b>Setor secundário + Arrecadação Específica Petróleo, Combustíveis e Lubrificantes (Secundário)</b>
<b>Comércio atacadista e Comércio varejista</b>	<b>Comércio e Serviços de Manutenção e Reparação</b>	<b>Comércio Atacadista + Comércio Varejista + Arrecadação Específica de Petróleo, Combustíveis e Lubrificantes (Terciário)</b>
<b>Serviços de transporte</b>	<b>Serviços de Transportes, Armazenagem e Correios</b>	<b>Serviços de transporte</b>
<b>Serviços de comunicação</b>	<b>Serviços de informação</b>	<b>Serviços comunicação</b>
<b>Arrecadação específica -</b>	<b>Produção e Distribuição de</b>	<b>Arrecadação específica de</b>

<b>energia elétrica</b>	<b>Energia Elétrica, Gás, Água, Esgoto e Limpeza Urbana</b>	<b>Energia Elétrica</b>
<b>Outros Serviços</b>	<b>VA TOTAL – VA ABERTO NAS LINHAS ACIMA = Serviços Domésticos + Saúde e educação mercantis + Administração, saúde e educação públicas + Atividades imobiliárias e aluguel + Serviços prestados às empresas + Serviços prestados às famílias e associativos + Intermediação financeira, seguros e previdência complementar + Serviços de alojamento e alimentação + Construção.</b>	<b>Terciário + Outros (dívida ativa + outros) - comércio atacadista e varejista - serviços de transporte e de comunicação</b>

Nota: \* A arrecadação do setor Extrativista mineral foi obtida em fontes das SEFAZ dos três Estados e não diretamente da consolidação COTEPE. A arrecadação Agrícola e pesca foi obtida pela subtração de extrativas mineral daquela do setor primário COTEPE.

**Há alguns setores que se correspondem diretamente na classificação IBGE e COTEPE, e outros que se encontram como resíduos da classificação adotada.** O VA do setor de serviços de transporte corresponde aos dados do IBGE para Transporte, Armazenagem e Correios, e do setor de serviços de comunicação corresponde ao setor de Informações. A arrecadação de serviços de transportes e aquela de comunicações são agregadas pela COTEPE segundo praticamente a mesma agregação do IBGE, dispensando ajustes. Por outro lado, a categoria “outros serviços” inclui no numerador todo o ICMS residual (ou seja, o setor terciário da COTEPE, excluído atacadistas, varejistas, transportes e comunicação), e o respectivo grupo IBGE no denominador.

**A carga tributária bruta setorial – CTB-S obtida usando a agregação acima confirma certa dispersão entre setores e variações entre estados (Tabela 5).** A agregação desenvolvida neste estudo é obviamente aproximativa, e os resultados da relação entre ICMS e VA devem ser vistos apenas como indicativos da real alíquota efetiva incidente nos diversos setores. Não obstante, tomado este cuidado, a informação obtida ajuda a compreender a realidade tributária nos três estados. A CTB-S no setor primário, por exemplo, é baixa em todos os estados, mas particularmente no ERJ. O setor extrativo mineral tem uma carga ligeiramente maior em MG e SP, no primeiro caso devido à tributação do minério, apesar da carga na agropecuária baixa universalmente. No caso do ERJ, a baixa carga do setor primário é decorrente do grande VA do setor de extração mineral, e da pouquíssima arrecadação de ICMS que ele gera, por ser o petróleo tributado no destino, e já como derivado. Como contraste, a CTB-S no setor de eletricidade varia de 24,9% em MG até 42,4% no ERJ.

**A grande variação na CTB-S aparente na eletricidade reflete o efeito da tributação no destino no caso de mercadorias com grandes volumes de comércio interestadual.** Os saldos líquidos do comércio interestadual são particularmente importantes na eletricidade porque a energia vendida a outro estado sai imune de ICMS. Assim, no caso de um estado exportador líquido, o VA será muito maior do que a base efetivamente tributável, sendo este o caso de MG, que apresenta uma “alíquota efetiva” particularmente baixa para a eletricidade. Já no caso de um estado importador, como o ERJ, o desequilíbrio entre o VA e a arrecadação se dá na direção contrária— sendo o VA contabilizado em parte fora do estado, enquanto o ICMS tem sua incidência toda onde a energia é consumida, levando a uma super-estimativa da tributação sobre a eletricidade. Apenas quando há uma equivalência entre VA e incidência, a “alíquota efetiva” tem real significado, como de certo modo é o caso de SP, onde a relação ICMS/VA da energia elétrica é de 30,9%. Este tema é retomado mais abaixo.

**A tributação de ICMS do setor industrial fluminense não é alta comparada com a de MG, e a do setor de comércio é mais leve que em SP.** A CTB-S do setor secundário no ERJ (21,8%) é próxima daquela de MG (23,4%), ainda que seja mais alta do que a de SP (15,4%). Ainda uma vez, a menor carga em determinado estado pode estar associada ao balanço de transações setoriais. Especificamente, na medida em que SP seja um exportador líquido de mercadorias da indústria de transformação, a carga deste setor deve cair, ainda

que menos do que no caso em que o bem é tributado apenas no destino (ou seja, as vendas interestaduais da indústria contribuem com uma alíquota de 12% —ou 7% , ao invés de 0%). Além disso, a carga setorial pode refletir um esforço de redução de alíquotas nominais em prol da retenção da indústria de transformação no estado, talvez como consequência da ação de outros estados para desviar o investimento industrial para longe de SP. No caso do comércio, inclusive atacadista, por outro lado, SP tem uma “alíquota efetiva” (17,6%) mais alta que o ERJ (14,6%) e, particularmente, do que MG (13,8%). A baixa alíquota de MG talvez se relacione ao esforço do estado em desenvolver atividades de distribuição, valendo-se da sua localização geográfica, relativamente central para a região de produção e consumo entre o Paraná, Bahia e Mato Grosso.

**Tabela 5: Participação Setorial no ICMS e no Valor Adicionado, e Carga Tributária Bruta Setorial nos Estados**

Setores de atividade	RJ			SP			MG		
	ICMS	VA	CTB-S	ICMS	VA	CTB-S	ICMS	VA	CTB-S
<b>Total *</b>	100%	100%	<b>7.0%</b>	100%	100%	<b>8.6%</b>	100%	100%	<b>9.1%</b>
Setor primário	1.7%	16.%	<b>0.7%</b>	0.1%	2.2%	<b>0.5%</b>	2.3%	11.%	<b>1.8%</b>
Extrativa Mineral	1.6%	15.%	<b>0.7%</b>	0.1%	0.1%	<b>9.5%</b>	2.1%	3.2%	<b>5.9%</b>
Agropecuária e outros	0.1%	0.5%	<b>1.4%</b>	0.0%	2.1%	<b>0.0%</b>	0.2%	8.4%	<b>0.2%</b>
<b>Setor secundário</b>	30.%	9.7%	<b>21.%</b>	41.%	22.%	<b>15.%</b>	47.%	18.%	<b>23.%</b>
<b>Comércio atacadista e Comércio varejista</b>	20.%	9.9%	<b>14.%</b>	25.%	12.%	<b>17.%</b>	19.%	12.%	<b>13.%</b>

<b>Serviços de transporte</b>	1.3%	4.3%	<b>2.2%</b>	0.8%	5.2%	<b>1.3%</b>	1.6%	5.2%	<b>2.8%</b>
<b>Serviços de comunicação</b>	19.%	4.7%	<b>28.%</b>	12.%	4.9%	<b>22.%</b>	10.%	3.5%	<b>28.%</b>
<b>Arrecadação específica de energia elétrica</b>	- 17.%	2.9%	<b>42.%</b>	12.%	3.4%	<b>30.%</b>	13.%	5.1%	<b>24.%</b>
<b>Outros Serviços</b>	9.3%	52.%	<b>1.2%</b>	7.8%	49.%	<b>1.4%</b>	4.3%	43.%	<b>0.9%</b>

**Fonte:** elaboração própria SSEE com dados do IBGE, COTEPE, SEFAZ-RJ/SP/MG.

\* A carga tributária bruta do setor (CTB-S) é dada pela razão entre arrecadação setorial (COTEPE) e valor adicionado setorial, conforme o alinhamento descrito na tabela 4. Ela pode ser aproximada pela divisão do valor na coluna do ICMS pelo valor da coluna VA, multiplicada pelo valor CTB-S na linha Total, que corresponde à carga tributária bruta total do Estado. A carga de comércio no ERJ corresponde, por exemplo a  $20,6\%/9,9\% * 7,0\%$ , ou aproximadamente 14%.

**A tributação dos serviços de comunicação é equilibrada nos diferentes estados, ainda que um pouco menor em SP.** A “alíquota efetiva” aproximada dos serviços de comunicação, sugerida pelo cálculo usando a agregação da Tabela 4, é de 22,4% em SP e de pouco mais de 28% no ERJ e em MG. A alíquota menor em SP talvez se explique pela preponderância de serviços de comunicações para empresas, que tipicamente têm uma tarifa menor que o serviço residencial. Na medida, em que se mesclam serviços de comunicação de dados, por exemplo, a relação ICMS/VA tende a se reduzir. Em vista da importância do setor, a diferença de alíquotas merece uma análise mais aprofundada do que esta Nota se propõe.

**Outras indicações dos cálculos desenvolvidos apontam para uma base muito estreita no setor de “outros serviços” em todos os estados, e especialmente no ERJ.** O

setor de “outros serviços” também apresenta uma carga tributária baixa nos três estados (próxima a 1,5% do VA do setor). Isto se deve ao fato de maior parte desse setor não estar sujeita ao ICMS, ainda que seja possível encontrar algum setor para o qual a alíquota nominal de ICMS seja alta. A proporção de “outros serviços”, que corresponde aos CNAEs de serviços de não contribuintes de ICMS, é particularmente alta no PIB do ERJ (é o caso da construção civil, serviços educacionais, administração pública, instituições financeiras, etc).<sup>16</sup> Por conseguinte, mais de dois terços (68.6%) do PIB do ERJ gera uma arrecadação consistente com uma alíquota efetiva muito baixa (inferior a 2%), enquanto essa fração do PIB sujeita à baixa tributação é bem menor em SP (56,6%) e MG (55%).

**Voltando-se à energia elétrica, observa-se que a adequação da base de tributação da energia elétrica ajuda a reduzir as disparidades na carga tributária aparente do setor entre estados.** Como observado, o cálculo da CTB-S é distorcido quando alguma das etapas do Valor Adicionado apresenta forte componente de comércio interestadual, e a tributação é percebida em apenas uma etapa da cadeia. No caso da energia elétrica, o VA de um estado importador pode ser bastante reduzido em relação ao consumo final, sobre o qual incide todo o ICMS. Neste caso, uma das formas de se adequar o cálculo é usar como denominador da estimativa da carga tributária não o VA, mas o valor de venda final. No caso do ERJ, dados cedidos pelo Operador Nacional do Sistema, indicam um consumo total de energia elétrica em 2007 de 43.097 GWh. Multiplicando este consumo pela Tarifa Média de Fornecimento em 2006, de 269,46 R\$/MWh, chega-se ao valor de venda total de R\$ 11,6 bilhões (a tarifa média foi obtida a partir de dados da ANEEL para a Região Sudeste)<sup>17</sup> A carga tributária do setor de energia elétrica sobre essa base ajustada é de 24,8%, inferior, portanto, à alíquota nominal do setor encontrada na tabela 5. Cabe ressaltar que, nesse cálculo, o valor da energia vendida aos consumidores livres é incluída no denominador e não no numerador, o que explica, em certa medida, porque a alíquota efetiva (24,8%) é inferior à alíquota nominal modal (25% ICMS+ 5% FECP). Esta alíquota efetiva é bastante próxima à de MG (24,9%) e inferior a de SP (30,9%), encontradas na tabela 5, conquanto seja mais alta do que a da maior parte dos outros setores da economia fluminense<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> A alíquota efetiva do ICMS varia de 1,4% (em SP) a 0,9% em Minas (excluindo a arrecadação com dívida ativa dessa categoria o resultado é ainda menor).

<sup>17</sup> Obtido no site da ANEEL, (<http://aneel.gov.br/arena.cfm?idArena=550>).

<sup>18</sup> O ajuste feito para a carga tributária do ERJ, não pode ser repetido para os estados de MG e SP, visto que não há informações disponíveis sobre o consumo total de energia nesses estados.

Uma alternativa de cálculo da carga tributária da energia elétrica seria recuperar o valor da energia vendida pelas distribuidoras, somando-se o valor adicionado do IBGE ao valor da energia importado de outros estados. Os dados do ONS permitem se ter uma idéia precisa do volume de energia trazido de outros estados em 2007-2008 (Tabela 6, Gráfico 1). Esse valor flutua de maneira significativa ao longo do tempo—em função do maior ou menor despacho de usinas térmicas—apesar da capacidade instalada no ERJ, de mais de 7000 MW superar em muito a carga média do Estado (Anexo 2). Em 2008, por exemplo, em que as condições hidrológicas determinaram maior despacho da base de geração fluminense, as compras interestaduais foram bem menores e chegou a haver meses em que a geração no ERJ ultrapassou a carga, levando ao intercâmbio de energia para outros estados (jul/set/dez, 2008). Uma maneira de ajustar a base de cálculo é, portanto, somar o valor do intercâmbio ao VA no estado. Evidentemente, esse ajuste aproximaria o VA ao próprio valor do suprimento, especialmente das concessionárias, *antes dos impostos indiretos*. Considerando que a importação líquida de 19.879 GWh, verificada no ano de 2007, também se aplique a 2006 (ano de hidrologia também favorável), e considerando um preço na geração de R\$ 129,5 por MWh (Relatório ANEEL, 2007), chega-se a um valor de consumo aparente de energia de R\$ 9,365 bilhões, correspondente ao VA atribuído ao setor no ERJ pelo IBGE, somado ao VA da energia trazida de outros estados. A carga tributária do setor de energia elétrica sobre essa base ajustada é de 30,8%.<sup>19</sup>

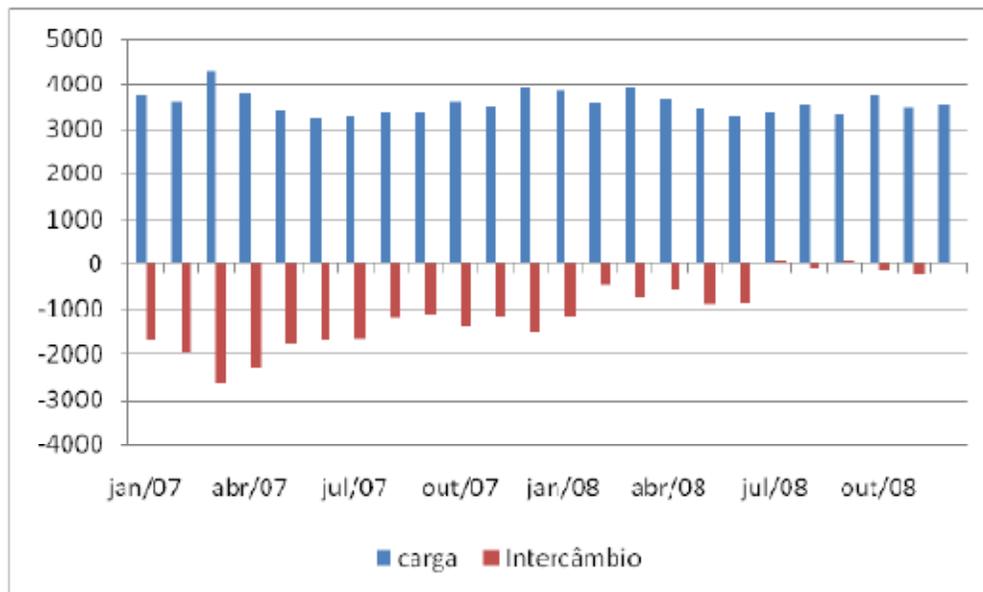
**Tabela 6: Balanço de Energia Realizado (GWh) do ERJ—2007/8**

<b>Data</b>	<b>Geração</b>	<b>Carga</b>	<b>Intercâmbio</b>
<b>jan/07</b>	2.083,01	3.760,79	-1.677,79
<b>fev/07</b>	1.654,07	3.609,37	-1.955,29
<b>mar/07</b>	1.597,46	4.258,72	-2.661,27
<b>abr/07</b>	1.499,93	3.781,36	-2.281,44

<sup>19</sup> Ambos os métodos tentam capturar o valor da energia consumida. A diferença de 6% entre as cargas efetivas nos dois métodos sugere que pode haver erro de medida no valor adicionado de energia medido pelo IBGE, sendo a diferença de preços da energia no atacado e no varejo uma possível explicação para essa discrepância, dada a elevada volatilidade dos preços de energia no mercado atacadista.

<b>mai/07</b>	1.696,32	3.415,17	-1.718,85
<b>jun/07</b>	1.554,70	3.232,56	-1.677,86
<b>jul/07</b>	1.671,31	3.299,69	-1.628,39
<b>ago/07</b>	2.168,45	3.358,04	-1.189,59
<b>set/07</b>	2.291,62	3.368,64	-1.077,01
<b>out/07</b>	2.231,68	3.596,88	-1.365,20
<b>nov/07</b>	2.371,76	3.517,11	-1.145,35
<b>dez/07</b>	2.397,79	3.898,40	-1.500,62
<b>TOTAL</b>	<b>23.218,09</b>	<b>43.096,73</b>	<b>-19.878,64</b>
<b>2007</b>			
<b>jan/08</b>	2.671,39	3.841,33	-1.169,94
<b>fev/08</b>	3.121,15	3.572,95	-451,80
<b>mar/08</b>	3.207,69	3.946,18	-738,49
<b>abr/08</b>	3.093,06	3.673,18	-580,12
<b>mai/08</b>	2.555,30	3.447,20	-891,91
<b>jun/08</b>	2.455,91	3.311,05	-855,14
<b>jul/08</b>	3.422,35	3.375,09	47,26
<b>ago/08</b>	3.436,31	3.534,22	-97,91
<b>set/08</b>	3.386,35	3.352,23	34,12
<b>out/08</b>	3.597,25	3.740,86	-143,61
<b>nov/08</b>	3.230,70	3.484,97	-254,28
<b>dez/08</b>	3.572,97	3.555,30	17,67
<b>TOTAL</b>	<b>37.750,43</b>	<b>42.834,57</b>	<b>-5.084,14</b>
<b>2008</b>			

Fonte: NOS

**Gráfico 1: Carga e Intercâmbio de Energia Elétrica no ERJ (GWh) Fonte: ONS****Grá**

Fonte: ONS

**A maior alíquota na energia elétrica não é necessariamente prejudicial à indústria, na medida em que gera créditos a serem abatidos do imposto devido, servindo, por outro lado para capturar receita em setores pouco tributados pelo ICMS.** Uma nuance do ICMS por vezes obscurecida no debate sobre as alíquotas de energia elétrica tem a ver com o fato de que quando essa mercadoria é considerada insumo na produção, ela gera créditos para a indústria. Este é o caso, por exemplo, de setores eletro-intensivos como a siderurgia. Neste caso, o relevante é a alíquota de saída do produto final, pois o pagamento do ICMS na energia utilizada se dilui pela dedução do crédito gerado no imposto devido. Mesmo em outras indústrias, em que apenas parte da energia é computada como insumo (geradora de créditos), pode ocorrer que a diminuição da alíquota sobre a energia elétrica seja de pouca importância para o setor secundário. Por outro lado, esta alíquota ajuda a capturar parte da renda dos setores não sujeitos ao ICMS, ou seja—que não são contribuintes do ICMS, mas consomem energia, como o setor de serviços, que no ERJ é particularmente grande. De fato, o ICMS sobre a energia elétrica no ERJ incide principalmente sobre o consumidor residencial (33,8% do consumo total) e do consumidor comercial (23,4% do consumo total).<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Percentuais informados pela ANEEL, referentes ao ano de 2004, não havendo desagregação mais recente por UF. A partir de 2005, a série de consumo de energia passou a ser publicada pela

## 5 — Conclusões e Extensões

**A base tributária do ICMS é pequena no Estado do Rio de Janeiro.** Os dados de 2006 indicam que apenas pouco mais de 30% do PIB fluminense contribui para o ICMS com alíquotas médias efetivas maiores do que 2%. Essa proporção é de aproximadamente 45% nos estados vizinhos. À dimensão do setor primário (inclusive extração de petróleo) soma-se o peso do setor de “serviços” que essencialmente não contribui para o ICMS (inclusive administração pública). Ambos os setores tem, na maioria dos estados cargas inferiores a 2%, e no ERJ, o peso combinado desses setores é maior do que nos estados vizinhos.

**Apesar da estreiteza da base tributária no ERJ, não há evidência de exageros na carga tributária setorial, especialmente no setor secundário.** O setor industrial do ERJ suporta uma carga tributária bruta (21,8%) muito próxima daquela observada em Minas, ainda que um pouco maior do que a carga tributária em São Paulo. Na medida em que São Paulo seja um exportador líquido de produtos manufaturados, a menor carga tributária suportada pelo setor secundário é esperada—visto que nas vendas interestaduais apenas parte da alíquota total é retida pelo estado produtor. Ou seja, parte do Valor Adicionado—VA que represente uma exportação líquida é tributado a 12% ou 7%, ou, no caso em que a exportação seja para fora do país, não é tributada, reduzindo a razão entre arrecadação e VA. Fenômeno semelhante ocorre no caso da energia elétrica, onde MG, que é um exportador líquido, apresenta uma carga setorial baixa; já o ERJ, que é um importador líquido apresenta uma carga alta. Esta carga alta reflete, entre outros fatores, o fato de que a alíquota incide sobre a venda final—correspondente ao valor adicionado na geração, transmissão e distribuição, mas o VA que serve de denominador para a carga tributária setorial estimada neste estudo não inclui a parte adicionada pela geração correspondente à energia importada de outros estados. Assim, não é surpresa que a “carga tributária” do setor de eletricidade no ERJ supere 40% do Valor Adicionado no Estado. A substituição do valor adicionado pelo consumo de energia reduz a alíquota efetiva da eletricidade no ERJ para cerca de 25%.

**A carga tributária nos setores de comércio, transportes, e mesmo telecomunicações, é relativamente módica no ERJ, sendo próxima a dos estados**

---

Empresa de Pesquisa Energética (<http://www.epe.gov.br/Paginas/default.aspx>), com dados por apenas região.

**vizinhos.** A carga no setor de comércio no ERJ é muito próxima a de MG e aproximadamente três pontos percentuais menor do que no ERJ. Na parte de transportes— em que praticamente só o transporte interestadual é tributado—a carga tributária é de aproximadamente 2% nos três estados. Nas telecomunicações, a carga no ERJ e MG se equivalem, sendo menor em SP. A menor carga em SP merece estudo adicional dada a importância do setor, mas pode estar associada ao maior volume de transmissão de dados e tarifas corporativas (atacado), que tendem a ser menor que as residenciais.

**A maior alíquota de energia elétrica no setor industrial não necessariamente diminui a competitividade da indústria fluminense.** Apesar da carga tributária aparente da energia elétrica ser mais alta no ERJ, para o setor industrial o que em geral importa não é a tributação da energia comprada, mas sim a alíquota de saída dos produtos. Isto se dá na medida em que a energia elétrica gera créditos na sua entrada, dedutíveis do imposto devido na saída das mercadorias produzidas. No caso de indústrias que vendem para o mercado interno, inclusive a siderurgia no Sul fluminense, o aproveitamento de todo o crédito de energia elétrica é a regra. Nesta medida, uma diminuição restrita da tributação da energia elétrica é indiferente para as empresas, e uma mais abrangente pode, por outro lado, reduzir as receitas tributárias totais do Estado, com impacto negativo sobre o volume de recursos disponíveis para o financiamento das responsabilidades do governo. De fato, o maior efeito de alíquotas mais altas de energia é capturar setores não-contribuintes do ICMS, onde o consumo de energia elétrica não pesa muito nos custos totais da empresa, mas permitem ampliar a base de arrecadação do Estado de forma indireta e com pouca distorção sobre a economia e o bem estar da sociedade.

**O ICMS setorial tem relevância essencialmente por conta das distorções causadas pela guerra fiscal.** Apesar das inferências que se possam fazer sobre a incidência setorial do ICMS, deve-se lembrar que este tributo em última instância incide sobre o consumo e as melhores medidas de carga tributária devem considerar indicadores de renda ou consumo, e não de produção, no denominador (NT-SEFAZ/RJ n. 01, 2009). De fato, o cálculo usando a produção só se explica por percepções decorrentes da guerra fiscal, em que se explora o fato do ICMS ser cobrado parcialmente na origem, permitindo se falar de maior ou menor “carga” sobre certos setores em diferentes estados. A estimativa da carga usando indicadores de produção, no entanto, gera suas próprias distorções. Isto se dá porque a atribuição do pagamento do imposto não é coerente com o valor agregado. O setor de

eletricidade é o caso mais eloqüente, especialmente quando não se considera o fato de que o imposto na entrada pode ser deduzido do imposto devido na saída. Não obstante essas considerações, o exercício conduzido neste estudo é importante para indicar que—ainda pela ótica decorrente da exacerbação da guerra fiscal nos últimos anos—a “carga tributária setorial” no ERJ não é um fator prejudicial à competitividade de suas indústrias.

**O estudo indica a necessidade de padronização das informações sobre a arrecadação dos estados fornecida à COTEPE**, definindo quais CNAEs são aplicáveis a cada categoria, e que filtros de receita devem ser utilizados em cada caso. Se houvesse uma metodologia padrão estabelecida pela COTEPE, seria possível avançar mais no tema e fazer inferências mais robustas.

**Este estudo aponta para uma série de possíveis extensões, pelo uso de outras bases e pelo aprofundamento de alguns tópicos estudados.** Esta Nota usa principalmente dados da COTEPE, salvo na questão das atividades extrativas minerais. No entanto, é possível haver maior abertura do setor da indústria de transformação, onde as secretarias de fazenda de SP e MG divulgam dados de arrecadação por sub-setores. Apesar do IBGE não publicar estatísticas de Valor Adicionado a esse nível, pode-se tentar aproveitar a informação das pesquisas de produção industrial mensal (PIM) e das pesquisas de comércio para (a) identificar padrões entre o comportamento da arrecadação setorial e o nível de atividade setorial; (b) utilizar tais padrões para desenvolver modelo de previsão de arrecadação, ou identificar causalidade entre arrecadação e fuga de base, dentre outros. Com isso, também se pode mapear o dinamismo relativo dos setores nos diversos estados. Esse tipo de estudo também pode ser aprimorado pelo uso mais sistemático de uma matriz de insumo-produto para identificar as relações existentes entre as firmas de uma cadeia produtiva. Isso possibilitaria acumular o imposto pago em cada etapa da cadeia e obter uma alíquota que refletisse a real carga tributária sobre o produto. Ainda que as matrizes disponíveis não estejam em geral atualizadas, esse exercício adicional pode ser feito para o ERJ, e todos os estados para os quais existirem matrizes de coeficientes técnicos. De fato, o impacto da tributação sobre a produção também pode ser estudado mais profundamente através do uso dos dados do IBGE sobre consumo intermediário, PIB a custo de fatores, valor da produção, e impostos indiretos, entre estados. Como observado acima, também merece maiores estudos a aparente modicidade da carga tributária no setor de telecomunicação em São Paulo, assim como alternativas de metodologia para minimizar o

descompasso entre incidência e VA no caso do comércio interestadual, tanto no setor da indústria de transformação, quanto em eletricidade e petróleo. Tais análises estão sendo consideradas para compor futuras Notas Técnicas da SEFAZ-RJ.

## **Anexo 1**

### **Descrição dos Setores do IBGE.**

Nesse anexo apresentamos a descrição de cada um dos setores do IBGE utilizados no estudo e contidos na tabela 01. Nossa fonte é a publicação do IBGE para contas regionais.<sup>21</sup>

#### **1. Agropecuária**

A atividade agropecuária na série referida a 1985 era estimada apenas por uma função de produção. O Censo Agropecuário 1985 foi a fonte básica dos dados, onde eram estimados o valor da produção e a atividade agropecuária, com os insumos agrupados para toda a agropecuária, existindo, assim, somente uma atividade.

No novo ano de referência (2002), foi replicada para as Unidades da Federação a classificação utilizada no Sistema de Contas Nacionais, estando a agropecuária desdobrada em 12 atividades: sete da agricultura, três da pecuária, uma da silvicultura e exploração vegetal, além da pesca. Neste sentido, houve um ganho analítico em relação à série anterior (1985), pois, em vez de uma função de produção, têm-se, neste novo formato, 12 funções de produção.

A estrutura definida separa em atividades os produtos mais importantes da economia brasileira (soja, cana-de-açúcar, café, cítricos e cereais) e agrupa em duas atividades os produtos não contemplados: outros produtos de lavoura permanente e outros produtos de lavoura temporária. As atividades agropecuárias trabalhadas nas Contas Regionais espelham, em sua maior parte, a estrutura da CNAE 1.0. Os códigos dos produtos do Censo Agropecuário 1995-1996 estão associados aos códigos da Prodlist-Agro/Pesca 2003, que mantém correspondência com os grupos de atividade econômica do censo, e com os códigos específicos de produtos do Sistema de Contas Nacionais. Quanto às atividades, o tradutor estabelece correspondência entre seus códigos e a CNAE 1.0. Na série 2002, não há correspondência direta entre a classe 01.50 da CNAE 1.0 (produção mista: lavoura e

---

<sup>21</sup>[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2003\\_2006/SRM\\_contasregionais.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2003_2006/SRM_contasregionais.pdf)

pecuária). Desta forma, os estabelecimentos classificados nesta atividade foram reclassificados pelo critério de predominância, fazendo com que a atividade mista fosse absorvida pelas demais atividades agropecuárias. Neste sentido, há uma ruptura com a proposta da CNAE 1.0.

Para o consumo intermediário, os insumos eram comuns a todas as atividades, já que o Censo Agropecuário 1995-1996 foi construído pelo critério de produção principal do estabelecimento. Com isto, contemplava a produção principal do estabelecimento e também as produções secundárias.

### **1.1 Agricultura, silvicultura e exploração florestal**

A agricultura corresponde à divisão 01 da CNAE 1.0 e agrega sete atividades distintas, enquanto a atividade de silvicultura, exploração florestal e serviços relacionados corresponde à divisão 02 da CNAE 1.0. A seguir são apresentadas as oito atividades trabalhadas e as respectivas classes:

- (i) Cultivo de cereais para grãos: corresponde à classe 01.11-2;
- (ii) Cultivo de cana-de-açúcar: corresponde à classe 01.13-9;
- (iii) Cultivo de soja: corresponde à classe 01.15-5;
- (iv) Cultivo de outros produtos de lavoura temporária, horticultura e produtos de viveiro e serviços relacionados: corresponde às classes: 01.12-0, 01.14-7, 01.19-8, 01.21-0, 01.22-8 e 01.61-9;
- (v) Cultivo de frutas cítricas: corresponde à classe 01.31-7;
- (vi) Cultivo de café: corresponde à classe 01.32-5;
- (vii) Cultivo de outros produtos de lavoura permanente: corresponde às classes: 01.33-3, 01.34-1 e 01.39-2; e
- (viii) Silvicultura, exploração florestal e serviços relacionados: corresponde às classes: 02.11-9, 02.12-7 e 02.13-5.

## **1.2 Pecuária e pesca**

A atividade da pecuária corresponde à divisão 01 da CNAE 1.0 e se subdivide em três outras atividades; a atividade de pesca, aquicultura e serviços relacionados corresponde à divisão 05:

(i) Criação de bovinos e outros animais: corresponde às classes: 01.41-4, 01.42-2, 01.43-0, 01.46-5, 01.62-7 e 01.70-8;

(ii) Criação de suínos: corresponde à classe 01.44-9; (iii) Criação de aves: corresponde à classe 01.45-7; e

(iv) Pesca, aquicultura e serviços relacionados: corresponde às classes: 05.11-8 e 05.12-6.

## **2. Indústria**

A atividade industrial consiste na agregação das atividades da indústria extrativa mineral, indústria de transformação, produção e distribuição de eletricidade, gás, água, esgoto e limpeza urbana, e construção civil. Na série 2002, foram introduzidas a Pesquisa Industrial Anual-Empresa - PIA-Empresa e a Pesquisa Anual da Indústria da Construção - PAIC, do IBGE.

As novas pesquisas econômicas do IBGE podem ser trabalhadas, apuradas e introduzidas na construção das Contas Regionais em tempo hábil, sendo a vantagem deste procedimento fornecer o valor dos agregados anualmente, sem a necessidade de estimadores derivados (índice de preço e de volume) para sua obtenção.

A classificação das atividades seguiu a CNAE 1.0, independente da importância da atividade na Unidade da Federação. Na série 1985, a classificação para todas as unidades era fixa e os gêneros industriais que não tinham importância para os estados eram agrupados em uma rubrica chamada “outros”.

### **2.1 Indústria extrativa mineral**

Esta atividade compreende todas as divisões da Seção C (indústrias extrativas) da CNAE 1.0 e códigos correspondentes da CNAE-Domiciliar, e abrange as atividades

produtivas dedicadas à extração mineral. Inclui as atividades complementares de beneficiamento associado à extração, realizado principalmente para melhorar a qualidade do produto e facilitar a sua comercialização, desde que o beneficiamento não altere as características físicas ou químicas dos minerais. São consideradas como atividades de beneficiamento: trituração, classificação, concentração, pulverização, flotação, liquefação de gás natural, etc. Também são incluídas na extração mineral as atividades desenvolvidas por garimpeiros que trabalham por conta própria (produção familiar).

## **2.2 Indústrias de transformação**

Esta atividade compreende as unidades produtivas classificadas na Seção D (indústrias de transformação) da CNAE 1.0 e códigos correspondentes da CNAE-Domiciliar, e abarca as atividades dedicadas à fabricação de bens que implicam transformação física das matérias-primas utilizadas ao longo do processo de produção industrial.

Por definição, a atividade das indústrias de transformação corresponde à produção de bens. Segundo a CNAE 1.0, os serviços industriais (de acabamento em produtos têxteis, de instalação, manutenção e reparação, etc.) incluídos no âmbito da indústria “[...] constituem parte integrante da cadeia de transformação dos bens que exigem equipamentos, técnicas ou habilidade específica característica do processo industrial, e tanto podem ser realizados em unidades integradas como em unidades especializadas” (CLASSIFICAÇÃO..., 2004, p. 90). Portanto, essas atividades devem ser classificadas no mesmo grupo ou classe do produto fabricado.

Outra especificidade da atividade industrial refere-se ao fato de que pode ser realizada a partir de diversas formas de organização institucional da produção. Há nesta atividade uma forte presença de unidades produtivas de pequena escala, as quais podem ser organizadas em moldes distintos das empresas legalmente constituídas. Do ponto de vista das Contas Nacionais, assim como das Contas Regionais, deve-se considerar como produção industrial toda a atividade de transformação, independentemente da forma como essa produção é organizada: empresa, microempresa ou produção familiar.

### **2.3 Produção e distribuição de eletricidade, gás, água, esgoto e limpeza urbana**

Esta atividade compreende as unidades produtivas classificadas na Seção E (produção e distribuição de eletricidade, gás e água) e na divisão 90 da Seção O (outros serviços coletivos, sociais e pessoais) da CNAE 1.0, e abrange as empresas dedicadas à:

- geração e distribuição de energia elétrica de origem hidráulica, térmica, nuclear, eólica, solar, etc.;
- produção e distribuição de gás através de tubulações;
- produção e distribuição de vapor e água quente para calefação, energia e usos industriais;
- captação, tratamento e distribuição de água; e
- coleta, transporte, triagem e eliminação de resíduos sólidos domésticos, urbanos e industriais.

### **2.4 Construção civil**

Esta atividade compreende a Seção F (construção) da CNAE 1.0 e códigos correspondentes da CNAE-Domiciliar. Estão incluídas as obras de edificações e engenharia civil relacionadas com demolições e a preparação do terreno (terraplanagem, drenagem, etc.) e de canteiros de obras; a realização de obras de edificações (residenciais, comerciais, industriais e de serviços) e de engenharia civil; a instalação de equipamentos necessários ao funcionamento do imóvel; e a realização de obras de acabamento e obras de infra-estrutura para engenharia elétrica e de comunicações. A atividade de construção abrange construções novas, grandes reformas, restauração e manutenção de imóveis realizadas, tanto na área urbana quanto na rural. Também cobre a atividade de cessão de operários junto com o aluguel de máquinas e equipamentos de construção.

## **3. Serviços**

Esta atividade foi a que mais se beneficiou com a introdução das pesquisas econômicas anuais do IBGE. Desde os Censos Econômicos da década de 1980, não se dispunha de tantos parâmetros para as atividades produtoras de serviços, porém, agora, na nova série de referência, pode-se acompanhar, a cada ano, o comportamento destes setores.

Com o resultado do Sistema de Contas Nacionais divulgado pelo IBGE (ano de referência 2000), percebeu-se que os setores de serviços ganharam participação no Produto

Interno Bruto - PIB, em detrimento dos setores produtores de bens, e certamente isto foi percebido regionalmente.

A introdução da Pesquisa Anual de Serviços - PAS e da Pesquisa Anual de Comércio - PAC se configura na grande mudança estrutural da nova série de referência. Este novo contexto não constitui mudanças de procedimentos, mas, sim, percepção anual do setor demonstrado pelas pesquisas.

### **3.1 Comércio e serviços de manutenção e reparação**

As atividades de comércio e serviços de manutenção e reparação são trabalhadas separadamente nas Contas Regionais e divulgadas juntas. A atividade de serviços de manutenção e reparação compreende os grupos 50.2 , 52.7 e 72.5, bem como a classe 50.42; a atividade de comércio compreende as demais divisões da Seção G (comércio; reparação de veículos automotores, objetos pessoais e domésticos) da CNAE 1.0 e códigos correspondentes da CNAE-Domiciliar.

### **3.2 Serviços de alojamento e alimentação**

A atividade de alojamento compreende o grupo 55.1; a atividade de alimentação, o grupo 55.2 da CNAE 1.0 e códigos correspondentes da CNAE-Domiciliar. Os serviços de alojamento se distinguem dos serviços de locação de imóveis pela curta duração da disponibilidade do local de alojamento, salvo os alojamentos coletivos (pensionatos, casas de estudante), tradicionalmente tratados dentro deste segmento. Os serviços de alimentação têm como característica o preparo das refeições para consumo imediato, com ou sem serviço completo (para efeito de classificação, entende-se como tendo serviço completo a unidade que possui serviço de mesa, independentemente de o pessoal encarregado de servir as refeições ter outras funções dentro da unidade econômica), a preparação de alimentos por encomenda e a preparação de bebidas para consumo imediato. Não incluem a preparação de alimentos que não sejam para consumo imediato nem a venda de refeições e bebidas que não sejam para consumo imediato.

### **3.3 Transporte, armazenagem e correio**

Esta atividade abrange o transporte, por conta de terceiros, por rodovias, ferrovias, água, ar e dutos, a armazenagem de mercadorias, e as empresas de correio. Compreende a Seção I (transporte, armazenagem e comunicações), exceto a classe 64.20 da CNAE 1.0, e códigos correspondentes da CNAE-Domiciliar.

### **3.4 Serviços de informação**

Esta atividade abrange os serviços de telefonia móvel e fixa, e os demais serviços de informação (atividades cinematográficas e de vídeo, atividades de rádio e de televisão, atividades de informática e serviços relacionados, etc.). Compreende as classes 64.20, 92.11 e 92.12, a divisão 72, com exceção do grupo 72.5, e os grupos 92.2 e 92.4 da CNAE 1.0, e códigos correspondentes da CNAE-Domiciliar.

Na série 1985, esta atividade não foi pesquisada quando da realização dos Censos Econômicos 1985. Conseqüentemente, os dados para o ano de referência e para os anos correntes foram coletados diretamente das empresas de telecomunicações, seja pela pesquisa de empresas públicas, seja pelos balanços das empresas.

### **3.5 Intermediação financeira, seguros e previdência complementar**

Esta atividade é realizada pelas instituições de intermediação financeira e compreende a Seção J (intermediação financeira, seguros, previdência complementar e serviços relacionados) da CNAE 1.0, abrangendo as empresas que operam com a finalidade de criar, coletar e redistribuir fundos financeiros. Nesta seção, estão classificados bancos comerciais, bancos múltiplos, caixas econômicas, cooperativas de crédito, bancos de investimento, bancos de desenvolvimento estaduais e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, instituições de crédito imobiliário, financeiras, sociedades de arrendamento mercantil, empresas de *factoring*, administradoras de consórcio, cartões de crédito, administradoras de fundos de investimentos em títulos financeiros e ações, sociedades de capitalização, empresas *holdings* financeiras, empresas licenciadoras de *franchising*, corretoras de câmbio e de valores, bolsas de valores e de contratos futuros, e o Banco Central do Brasil.

Também estão classificadas na Seção J da CNAE 1.0 as companhias seguradoras e de previdência privada que se caracterizam pela atividade de transformação de riscos individuais em riscos coletivos. Compreende, portanto, as empresas que oferecem planos de cobertura de risco a curto e longo prazos, tais como: seguros de vida, de incêndio, de perdas de capital, de saúde e resseguro. A atividade de seguros abrange tanto as empresas quanto os corretores autônomos de seguros.

Em relação à previdência privada, a atividade cobre todos os planos de previdência de entidades fechadas e de entidades abertas. Cobre, ainda, os planos de saúde com cobertura parcial ou total dos gastos com assistência médico-hospitalar. Não devem ser incluídas na atividade de intermediação financeira as atividades realizadas por empresas locadoras de bens, sem opção de compra; por empresas *holdings* não-financeiras; e, também, a previdência social obrigatória.

### **3.6 Serviços prestados às famílias e associativos**

Esta atividade compreende os grupos 70.4, 92.5 e 92.6, a classe 92.13, e as divisões 91 e 93 da CNAE 1.0 e códigos correspondentes da CNAE-Domiciliar. Estão incluídas as atividades associativas exercidas por entidades empresariais, patronais e empresariais, tais como: as entidades de classe, sindicatos patronais e de trabalhadores; as organizações religiosas, políticas; as entidades recreativas, culturais e desportivas, teatros, casas de espetáculos, clubes, ginásio e estádios de esportes; bibliotecas, museus e outras instituições destinadas à prestação de serviços às famílias, inclusive instituições sem fins de lucro. Estão ainda classificados os serviços pessoais, as unidades produtoras de serviços de lavanderias, cabeleireiros, academias de ginástica e outras semelhantes.

### **3.7 Serviços prestados às empresas**

Esta atividade compreende as divisões 73 e 74 da CNAE 1.0 e códigos correspondentes da CNAE-Domiciliar. Algumas das atividades abrangidas são usualmente realizadas pelas unidades auxiliares (de apoio administrativo) das grandes empresas, enquanto outras são mais comumente exercidas por unidades independentes. A crescente terceirização de serviços antes realizados pela própria empresa tem sido o principal fator nas mudanças observadas na organização destas atividades.

### **3.8 Atividade imobiliária e aluguel**

Esta atividade refere-se à divisão 71 e aos grupos 70.1, 70.2 e 70.4 da CNAE 1.0 e códigos correspondentes da CNAE-Domiciliar. Nela, incluem-se as atividades de imobiliárias que se dedicam à compra, venda e incorporação e administração de imóveis, os serviços de alugueis de veículos, máquinas, equipamentos e objetos de uso pessoal.

Em relação ao setor de alugueis de imóveis, para o Sistema de Contas Nacionais estão incluídos, nesta atividade, os alugueis recebidos por particulares pela cessão de seus imóveis, sob o regime de aluguel, para terceiros (aluguel efetivo) e, também, o valor do aluguel imputado aos residentes em moradia própria (aluguel imputado). O valor do aluguel da casa própria é incluído no conceito de produção do Sistema de Contas Nacionais como aluguel imputado, pois, de acordo com SNA 93, os imóveis próprios geram renda para seus proprietários.

### **3.9 Administração, saúde e educação públicas**

Esta atividade abrange a Seção L (administração pública, defesa e seguridade social) e as Seções M (educação) e N (saúde e serviços sociais), da CNAE 1.0. A administração pública tem como finalidade prestar serviços de natureza gratuita à coletividade, os quais são financiados através dos impostos pagos pela sociedade. É constituída por unidades que têm como função principal produzir serviços não-mercantis destinados à coletividade e/ou efetuar operações de repartição de renda e de patrimônio. Os serviços são considerados não-mercantis quando prestados a preços economicamente não-significativos. A principal fonte de recursos do setor é o pagamento obrigatório efetuado pelos demais agentes na forma de impostos, taxas e contribuições sociais

Dentre os serviços prestados, destacam-se os de regulação das atividades dos agentes econômicos, segurança, defesa civil, justiça, saúde e educação públicas. Também está incluída nesta atividade a seguridade social, que envolve a gestão de fundos de previdência obrigatórios e a concessão de benefícios de aposentadoria, pensão, auxílio-doença e outros.

### **3.10 Saúde e educação mercantis**

Esta atividade compreende as Seções M (educação) e N (saúde e serviços sociais) da CNAE 1.0 e códigos correspondentes da CNAE-Domiciliar. A atividade de saúde e educação mercantis abrange todas as unidades dedicadas à prestação do serviço privado, contemplando, portanto, as atividades realizadas pelos hospitais e clínicas particulares e por médicos e dentistas que trabalham por conta própria em seus consultórios, e as atividades realizadas pelas escolas particulares e por professores particulares que trabalham por conta própria.

### **3.11 Serviços domésticos**

Esta atividade compreende a Seção P (serviços domésticos) da CNAE 1.0 e códigos correspondentes da CNAE-Domiciliar, e abrange as atividades realizadas em residências de famílias que contratam empregados para a realização de serviços domésticos, tais como: cozinheiras, camareiras, mordomos, motoristas particulares, porteiros, jardineiros, babás e outros serviços de natureza doméstica.

É importante frisar que a Seção P da CNAE inclui apenas os serviços pessoais e domésticos produzidos por pessoal remunerado contratado para trabalhar no interior dos domicílios residenciais. Portanto, o conceito de produção do Sistema de Contas Nacionais não inclui nesta atividade o serviço.

## Anexo 2

### Capacidade Instalada de Geração de Energia Elétrica no Estado do Rio de Janeiro (Fonte ONS)

#### Usinas despachadas centralizadamente

AGENTE	APROVEITAMENTO	TIPO	RIO	POTÊNCIA (MW)
CSA - Cia Siderúrgica do Atlântico	Do Atlantico	Resíduos industriais	-	490
ELETRONUCLEAR	Angra I	Nuclear	-	657
ELETRONUCLEAR	Angra II	Nuclear	-	1350
FURNAS	Roberto Silveira	Gás Natural	-	30
FURNAS	Santa Cruz 34	Óleo	-	440
FURNAS	Santa Cruz Nova	Diesel	-	564
PETROBRAS	Eletrobolt	Gás Natural	-	385,9
PETROBRAS	Termomacaé	Gás Natural	-	922,62
PETROBRAS	Termorio	Gás Natural	-	1058,3
UTE Norte Fluminense	Norte Fluminense	Gás Natural	-	868,925
FURNAS	Funil	Hidro	Paraíba do Sul	222
FURNAS	Simplicio	Hidro	Paraíba do Sul	305,7
LIGHT	Fontes	Hidro	Lajes-Par-Piraí	131,988
LIGHT	Pereira Passos	Hidro	Lajes-Par-Piraí	99,9
LIGHT	Ilha dos Pombos	Hidro	Paraíba do Sul	187,169
LIGHT	Nilo Peçanha	Hidro	Paraíba-Piraí	380,03

#### Não despachadas pelo ONS

AGENTE	APROVEITAMENTO	TIPO	AGENTE	APROVEITAMENTO	TIPO
AMPLA	Areal	PCH	AMPLA	Macabu	PCH
AMPLA	Calheiros	PCH	AMPLA	Piabanha	PCH
AMPLA	Chave do Vaz	PCH	AMPLA	Santa Rosa II	PCH
AMPLA	Comendador Venâncio	PCH	AMPLA	Tombo	PCH
AMPLA	Euclidelância	PCH	ENERGISA NOVA FRIBURGO	Xavier	PCH
AMPLA	Fagundes	PCH	LIGHT	Melo	PCH
AMPLA	Franco Amaral	PCH	LIGHT	Santa Fé	PCH
AMPLA	Glicério	PCH	LIGHT	Bonfante	PCH

#### Capacidade das Usinas Despachadas pelo ONS (MW)

Nuclear	2007
Oleo - Pesado e Diesel	1004
Gás	2396
Resíduos Industriais	490
Hidráulica	1102

Fonte ONS

## Anexo 3

**Classificação dos CNAEs conforme as categorias da COTEPE relacionadas a Combustíveis e Energia usados no ERJ.**

Arrecadação especial	CNAES	Descrição	
Energia elétrica	Setor Secundário	3511-5/00	Geração de energia elétrica
	Setor Terciário	3514-0/00	Distribuição de energia elétrica
Petróleo Combustíveis e Lubrificantes	Setor Secundário	1921-7/00	Fabricação de produtos do refino de petróleo
		1922-5/01	Formulação de combustíveis
		1922-5/02	Rerrefino de óleos lubrificantes
		1922-5/99	Fabricação de outros produtos derivados do petróleo, exceto produtos do refino
		2021-5/00	Fabricação de produtos petroquímicos básicos
	Setor Terciário	3520-4/01	Produção de gás; processamento de gás natural
		4681-3/01	Comércio atacadista de álcool carburante, biodiesel, gasolina e demais derivados de petróleo, exceto lubrificantes, não realizado por transportador retalhista (TRR)
		4681-3/02	Comércio atacadista de combustíveis realizado por transportador retalhista (TRR)
		4682-5/00	Comércio atacadista de gás liquefeito de petróleo (GLP)
		4681-3/04	Comércio atacadista de combustíveis de origem mineral em bruto
		4681-3/05	Comércio atacadista de lubrificantes
		4732-5/00	Comércio varejista de lubrificantes
		4731-3/00	Comércio varejista de combustíveis para veículos automotores
		4704-9/00	Comércio varejista de gás liquefeito de petróleo (GLP)
3520-4/02	Distribuição de combustíveis gasosos por redes urbanas		

A COTEPE não define os CNAE's pertencentes às classificações acima. Essa tarefa foi dada aos estados, que podem usar classificações próprias de atividades e enquadramentos para calcular as informações disponibilizadas no boletim. Os CNAES Descrição 3511-5/00 Geração de energia elétrica 3514-0/00 Distribuição de energia elétrica 1921-7/00 Fabricação de produtos do refino de petróleo 1922-5/01 Formulação de combustíveis 1922-5/02 Rerrefino de óleos lubrificantes 1922-5/99 Fabricação de outros produtos derivados do petróleo, exceto produtos do refino 2021-5/00 Fabricação de produtos petroquímicos básicos 3520-4/01 Produção de gás; processamento de gás natural 4681-3/01 Comércio atacadista de álcool carburante, biodiesel, gasolina e demais derivados de petróleo, exceto lubrificantes,

não realizado por transportador retalhista (TRR) 4681-8/02 Comércio atacadista de combustíveis realizado por transportador retalhista (TRR) 4682-6/00 Comércio atacadista de gás liquefeito de petróleo (GLP) 4681-8/04 Comércio atacadista de combustíveis de origem mineral em bruto 4681-8/05 Comércio atacadista de lubrificantes 4732-6/00 Comércio varejista de lubrificantes 4731-8/00 Comércio varejista de combustíveis para veículos automotores 4784-9/00 Comércio varejista de gás liquefeito de petróleo (GLP) 3520-4/02 Distribuição de combustíveis gasosos por redes urbanas Arrecadação especial Setor Secundário Setor Terciário Energia elétrica Setor Secundário Setor Terciário Petróleo Combustíveis e Lubrificantes.

O jogo entre códigos CNAE dos contribuintes em cada setor informado ao COTEPE e os códigos de receita usados nos filtros para indicar *Arrecadações Específicas* pode gerar diversas combinações com resultados um pouco diferentes para cada setor. Considere-se, por exemplo, o uso primeiro de filtros de CNAE para selecionar as empresas de cada setor, e a seguir filtros de tipo de receita para calcular as arrecadações específicas: primeiro escolhem-se as empresas de cada setor, e depois filtra-se pelo código de receita, que caracteriza a operação que gerou o recolhimento do ICMS. Por exemplo, na arrecadação da Light—uma empresa no setor Terciário, não diz respeito apenas a transações relacionadas com energia, visto que a empresa também paga ICMS sobre compras de máquinas, etc. Se a *Arrecadação Específica - Energia Elétrica*, for filtrada pelo código de receita de energia elétrica, essas compras seriam abatidas desta arrecadação pela metodologia acima.

Por outro lado, pode-se considerar que o que importa é o imposto total para o produto final da cadeia. Neste caso, o único filtro de receita é a dedução da *Arrecadação Específica de Energia*, dada pelo valor global do ICMS pago pelas distribuidoras, do total do ICMS pago pelos consumidores de outros setores, para evitar dupla contagem. Neste caso, *quase toda* a arrecadação da Light entraria na *Arrecadação Específica de Energia Elétrica*, não importando se o fato gerador foi a compra de uma máquina ou a venda de energia elétrica. Apenas a parcela referente a dívida ativa seria excluída da arrecadação de energia e entraria na *Arrecadação Específica Dívida Ativa*.

No ERJ, adota-se o segundo procedimento<sup>22</sup>. Ou seja, a arrecadação de cada classificação da COTEPE é sempre calculada de acordo com o CNAE do contribuinte responsável pela atribuição legal de pagar o imposto. A *Arrecadação Específica de Energia—Setor Secundário* se refere à geração de energia, enquanto a *Arrecadação Específica de Energia—Setor Terciário* se refere ao recolhimento das distribuidoras de energia. A *Arrecadação Específica – Petróleo, Combustíveis e Lubrificantes—Setor Secundário* refere-se à fabricação de produtos derivados do petróleo (inclusive produtos de refino), de produtos petroquímicos básicos, e de gás; a *Arrecadação Específica de Petróleo e Derivados—Setor Terciário* refere-se ao comércio atacadista e varejista de derivados de petróleo, álcool e biodiesel e toda a cadeia de distribuição de gás. Quando a energia elétrica é vendida para um consumidor livre industrial, o qual tem a atribuição legal de pagar o imposto, a arrecadação correspondente será classificada como arrecadação do Setor Secundário, enquanto que se a empresa for um consumidor cativo, o imposto será debitado à distribuidora e consignado como *Arrecadação Específica, Energia Elétrica—Setor Terciário*.

Não foi possível verificar o exato procedimento em outros estados.<sup>23</sup> De acordo com a metodologia usado no ERJ, esperam-se valores pequenos para a Arrecadação Específica de Energia Elétrica – Setor Secundário, porque o recolhimento do ICMS é feito geralmente pela distribuidora, ou pelo consumidor livre (no caso de compras via CCEE). Entretanto, em SP, a *Arrecadação Específica—Energia Elétrica – Secundário* foi de R\$ 2,2 bilhões em 2006. No ERJ ela foi de R\$ 57,4 milhões e zero em MG. Essa diferença sugere diferentes metodologias em cada estado, apesar da legislação tributária do ERJ e de SP ser idêntica em relação à obrigação de recolhimento de distribuidoras e consumidores livres, desobrigando geradoras<sup>24</sup>No caso de MG, aparentemente, houve uma mudança na forma de informação à COTEPE, o que levou a uma arrecadação de R\$ 272 milhões para esse item em 2007. Na

---

<sup>22</sup> Informação obtida junto ao técnico Marcelo Amorim - SEFAZ/RJ, responsável pelo envio dos dados a COTEPE.

<sup>23</sup> A Dra. Gedalva Baratto, membro do GT Boletim de Arrecadação e responsável pela elaboração dos relatórios desse GT, informa que os estados são orientados a utilizar apenas um único filtro de arrecadação, referente à dívida ativa e a construir as arrecadações das demais classificações da COTEPE a partir dos códigos de atividade (CNAE's). No entanto, como o Convênio não explicita tal recomendação, cabe aos estados definirem seus próprios critérios.

<sup>24</sup> No caso do EMG, a arrecadação zerada da Arrecadação Específica de Energia Elétrica – Setor Secundário, em 2006, provavelmente resulta do fato de que a SEFAZ/MG optar por agregar a arrecadação dos produtores de energia em outra categoria. A partir de maio de 2007, a SEFAZ/MG passou a preencher a arrecadação desse campo. Segundo técnicos da SEFAZ/MG, o estado passou a adotar uma regra semelhante à do ERJ.

falta de informações sobre o procedimento adotado nos estados de Minas e São Paulo, os resultados obtidos devem ser vistos com algum cuidado, apesar de esta ambigüidade de lançamento não interferir de maneira mais pronunciada com a maior parte da análise conduzida no presente estudo.

Um outro aspecto a se considerar é o tratamento de diferimentos e da substituição tributária na atribuição da carga setorial. No ERJ, não são usados filtros ou tratamentos diferenciados para o ICMS diferido ou para a substituição tributária. Por exemplo, quando um produtor do CNAE de fármacos difere ICMS e este é recolhido (posteriormente) por uma firma do CNAE atacadista, o valor arrecadado nessa operação é computado no Setor Terciário do atacadista e não no Setor Secundário do produtor. Um descasamento semelhante, mas na direção oposta, ocorre quando há substituição tributária. Quando uma firma do CNAE de produção de bebidas antecipa o pagamento de ICMS de um atacadista ou varejista através da substituição tributária, o valor arrecadado nessa operação entra no Setor Secundário e não no Setor Terciário. Ou seja, os valores do ICMS declarados pelo ERJ para a COTEPE mostram como a atribuição legal dos recolhimentos (realizados) foi distribuída entre os setores de atividade. Esses valores não indicam perfeitamente a distribuição dos fatos geradores de ICMS.

**Anexo 4****CONVÊNIO ICMS 98/96**

Aprovado pelo Decreto nº 1.403/97

Alterado pelo Conv. ICMS nº 62/05

**Dispõe sobre a uniformização dos dados relativos ao Boletim de Arrecadação Mensal dos Estados e do Distrito Federal e do Informativo de Arrecadação Mensal.**

O Ministro de Estado da Fazenda e os Secretários de Fazenda, Finanças ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal, na 84ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Política Fazendária, realizada em Belém, PA, no dia 13 de dezembro de 1996, tendo em vista o disposto no artigo 199 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966), resolvem celebrar o seguinte

**CONVÊNIO**

**Cláusula primeira** Fica aprovado o modelo anexo do Informativo de Arrecadação Mensal, a ser preenchido diretamente no sítio eletrônico do CONFAZ pelos Estados e Distrito Federal, mensalmente, até o dia 9 (nove) do segundo mês subsequente ao mês de referência. **(Nova redação dada pelo Conv. ICMS nº 62/05)**

**Redação Original**

**Cláusula primeira** Fica aprovado o modelo anexo do Informativo de Arrecadação Mensal, a ser preenchido e encaminhado pelas unidades federadas à Secretaria-Executiva da Comissão Técnica Permanente do ICMS - COTEPE/ICMS, mensalmente, até o dia 25 do mês subsequente.

**Cláusula segunda** Fica a Secretaria-Executiva do CONFAZ encarregada de operacionalizar e disponibilizar no sítio eletrônico do CONFAZ o Boletim de Arrecadação Mensal dos Estados e do Distrito Federal. **(Nova redação dada pelo Conv. ICMS nº 62/05)**

**Redação Original**

**Cláusula segunda** Fica a Secretaria-Executiva da COTEPE/ICMS encarregada de consolidar e emitir o Boletim de Arrecadação Mensal dos Estados e do Distrito Federal e efetuar o respectivo encaminhamento às unidades federadas.

**Cláusula terceira** Este Convênio entra em vigor na data de sua publicação no Diário Oficial da União.

Belém, PA, 13 de dezembro de 1996.

**ANEXO (do Convênio 98/96)**

À  
COMISSÃO TÉCNICA PERMANENTE DO ICMS - COTEPE/ICMS  
Fax: 061-223 8679  
BRASÍLIA - DF

UF: \_\_\_\_\_ MÊS/ANO: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Valores em R\$

<b>ARRECADAÇÃO DO ICMS</b>
1. SETORES
1.1. Primário
1.2. Secundário
1.3. Terciário
1.3.1. Comércio Atacadista
1.3.2. Comércio Varejista
1.3.3. Serviços de Transporte
1.3.4. Serviços de Comunicação
1.3.5. Outros
2. ARRECADAÇÃO ESPECÍFICA
2.1. Energia Elétrica
2.1.1. Setor Secundário
2.1.2. Setor Terciário
2.2. Petróleo, Combustíveis e Lubrificantes
2.2.1. Setor Secundário
2.2.2. Setor Terciário
2.3. Dívida Ativa
2.4. Outras Fontes de Receitas
<b>TOTAL DA ARRECADAÇÃO DO ICMS</b>
<b>ARRECADAÇÃO DE OUTROS TRIBUTOS</b>
IPVA
ITCD
TAXAS
OUTROS
<b>TOTAL DA ARRECADAÇÃO DE OUTROS TRIBUTOS</b>
<b>TOTAL GERAL DA RECEITA TRIBUTÁRIA</b>

Observação: Não preencher a área sombreada

Data: \_\_/\_\_/\_\_. \_\_\_\_\_

Assinatura

Fone para contato: \_\_(\_\_)\_\_\_\_ Fax para contato: \_\_(\_\_)\_\_\_\_

#### INSTRUÇÕES PARA PREENCHIMENTO

1. Informar os valores correspondentes a 100% (cem por cento) da arrecadação, inclusive juros, multas e a quota parte dos Municípios;
2. Assinalar no quadro correspondente se os valores contidos no Informativo de Arrecadação Mensal são provisórios ou definitivos;
3. Indicar a unidade da Federação por extenso;
4. Informar o mês de referência por extenso e o ano, com os quatro dígitos;
5. No item 1.1 informar a arrecadação do setor primário, excluindo os valores relativos a Dívida Ativa;
6. No item 1.2 informar a arrecadação do setor secundário, com a exclusão dos valores relativos a Energia Elétrica, Petróleo, Combustíveis, Lubrificantes e Dívida Ativa;
7. No item 1.3 totalizar os valores constantes dos seus respectivos subitens, dos quais devem ser excluídos os valores relativos a Energia Elétrica, Petróleo, Combustíveis, Lubrificantes e Dívida Ativa;
8. No item 1.3.5 informar a arrecadação proveniente de atividades do setor terciário, não classificadas nos subitens anteriores;
9. No item 2.1 informar o valor da arrecadação relativa a Energia Elétrica, de acordo com a classificação nos subitens 2.1.1 e/ou 2.1.2, conforme enquadramento em cada unidade da Federação;
10. No item 2.2 informar o valor da arrecadação relativa a Petróleo, Combustíveis e Lubrificantes, de acordo com a classificação nos subitens 2.2.1 e 2.2.2, conforme enquadramento em cada unidade da Federação;
11. No item 2.3 totalizar o valor da Dívida Ativa (administrativa e judicial);
12. No item 2.4 informar o valor de outras fontes de receitas do ICMS não classificadas nos itens anteriores;
13. No campo TOTAL DA ARRECADAÇÃO DO ICMS totalizar os valores constantes do lado direito do Informativo de Arrecadação Mensal;
14. No quadro ARRECADAÇÃO DE OUTROS TRIBUTOS informar:
  - 14.1 Nos campos próprios a arrecadação do IPVA, ITCD e TAXAS;
  - 14.2 No campo OUTROS, a arrecadação dos impostos residuais (AIR, ICM, etc.), excluídos aqueles que não se encontram na competência tributária dos Estados;
15. Informar, no campo TOTAL DA ARRECADAÇÃO DE OUTROS TRIBUTOS, o valor correspondente ao somatório dos campos IPVA, ITCD, TAXAS e OUTROS;
16. No campo TOTAL GERAL DA RECEITA TRIBUTÁRIA informar o somatório dos campos TOTAL DA ARRECADAÇÃO DO ICMS e TOTAL DA ARRECADAÇÃO DE OUTROS TRIBUTOS.

## COMPORTAMENTO DA ARRECADAÇÃO DO ICMS NO DISTRITO FEDERAL

**Patrícia Ferreira Motta Café**

Auditora Tributária

Coordenadoria de Estudos e Planejamento Econômico-Tributário, Subsecretaria da Receita,  
Secretaria da Fazenda do Distrito Federal

### ***I. INTRODUÇÃO***

Ao longo do tempo, cristalizou-se a tendência dos estados brasileiros de concentrar a arrecadação do ICMS em poucos produtos de alta rentabilidade fiscal, tais como nos segmentos que compõem o chamado setor das “blue chips” da economia: energia elétrica, combustíveis e comunicação. Esta concentração tem sido reforçada através de aumento de alíquotas nestes segmentos, garantido assim o recolhimento do ICMS mesmo em momentos de desaceleração econômica.

Por outro lado, a arrecadação proveniente do setor blue chips é dependente de preços administrados, bem como de política de governo, não sendo função exclusiva de crescimento econômico. Sendo assim, principalmente em estados menos industrializados, onde a concentração da arrecadação em preços administrados tende a ser maior, a alta dependência acaba puxando a arrecadação geral para baixo.

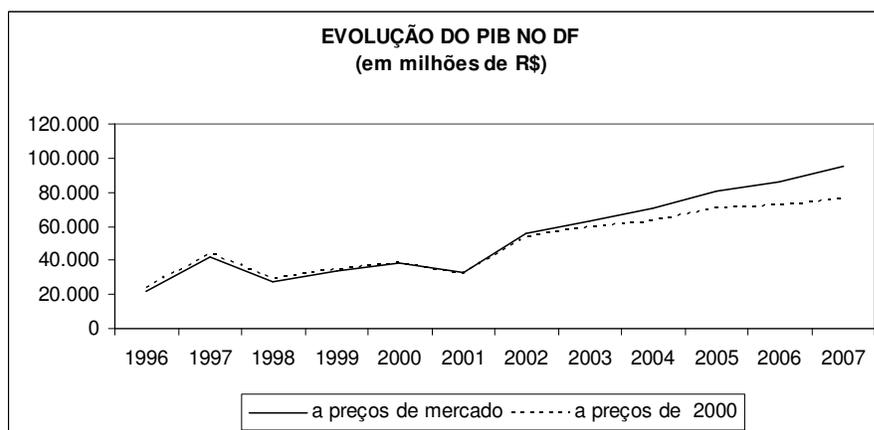
O presente estudo tem como finalidade identificar se a arrecadação do ICMS no Distrito Federal está concentrada em poucos produtos, partindo-se inicialmente de uma análise ampla de arrecadação X PIB estadual, e depois, analisando a arrecadação nos diferentes setores da economia. A análise será desenvolvida em um período relativamente longo, entre 1996 e 2007, de forma a identificar se a arrecadação do ICMS depende das variações no valor adicionado dos diversos setores, na tentativa de captar os efeitos decorrentes da evolução econômica local. Será também efetuada uma análise sob o prisma do esforço fiscal, fazendo-se um paralelo com as agendas econômica e tributário do DF.

Será também analisado o comportamento da arrecadação em um período mais recente, entre 2007 e 2008, com o intuito de verificar se as tendências sinalizadas no período em estudo, de 1996 e 2007, se confirmam neste período mais recente: Finalmente, será efetuada uma comparação em termos de arrecadação do ICMS, entre o 1º trimestre de 2009 e igual período em 2008, para se avaliar os efeitos da crise financeira.

## II. EVOLUÇÃO ECONÔMICA DO DF

O **Gráfico 1**, construído a partir de dados do IBGE e da CODEPLAN, apresenta a evolução do Produto Interno Bruto no DF, a preço corrente de mercado e a preços constantes de 2000, no período em estudo. A curva a preços constantes foi obtida utilizando o PIB nacional como deflator.

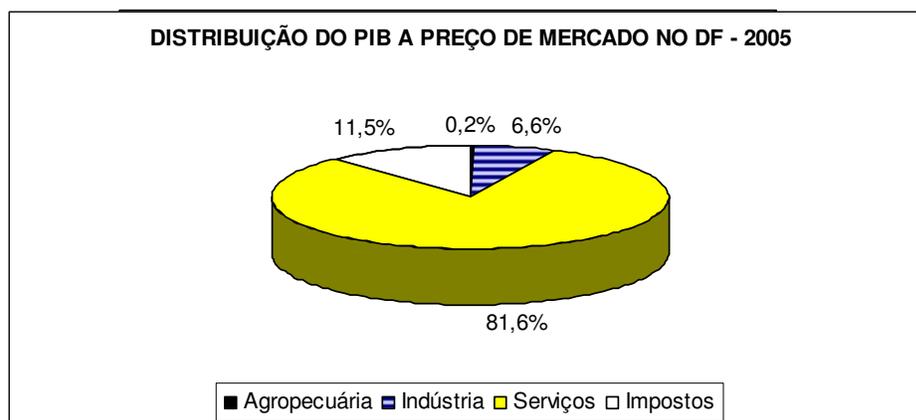
**Gráfico 1**



Observa-se que desde 2001, o produto local vem sempre crescendo, inclusive em termos reais, conforme demonstra a linha pontilhada. A partir de 2002, o crescimento mostra-se mais uniforme, com taxa média real de 7,1%.

Com o intuito de se conhecer a base econômica do DF, com base em dados divulgados pelo IBGE, pode-se observar que o PIB do Distrito Federal a preços de mercado totalizou a quantia alcançou R\$ 80,5 bilhões em 2005, com a nítida prepotência do setor de serviços. O **Gráfico 2** apresenta a participação setorial do PIB do DF.

Gráfico 2 do esforço fiscal, fazendo-se um paralelo com as agendas econômica e tributário do DF.



A Tabela 1 apresenta a evolução setorial do valor adicionado no DF, sujeita à tributação pelo ICMS. Apesar da crescente evolução do setor de indústria, sua participação é ainda bastante reduzida frente à participação do setor de serviços. A contribuição do setor agropecuário da economia é ainda mais tímida.

Os Gráficos 3 e 4 ilustram a evolução temporal do valor adicionado tributável no DF a preços correntes. Como era de se esperar, o comportamento do valor adicionado total acompanha a evolução do valor adicionado pelos serviços.

**Tabela 1**

ATIVIDADE ECONÔMICA/SETOR	CNAE	VA tributável a preços correntes (R\$ milhões)											
		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
AGROPECUÁRIA	A01 a A03	124	152	182	199	211	216	240	277	198	175	292	323
<b>INDÚSTRIA TOTAL</b>	<b>B, C, D e F</b>	<b>1.319</b>	<b>1.499</b>	<b>1.674</b>	<b>1.891</b>	<b>2.236</b>	<b>2.594</b>	<b>2.987</b>	<b>4.055</b>	<b>4.287</b>	<b>5.323</b>	<b>5.256</b>	<b>5.811</b>
INDÚSTRIA EXTRATIVA MINERAL	B05 a B09	0	0	0	0	0	0	6	54	65	81	79	87
INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO	C10 a 33	496	608	727	797	846	865	1.012	1.088	1.105	1.221	1.484	1.641
UTILIDADE PÚBLICA	D E	124	152	182	199	211	216	227	613	877	927	809	894
CONSTRUÇÃO CIVIL	F	868	1.065	1.273	1.394	1.480	1.513	1.741	2.101	2.240	3.094	2.884	3.189
<b>SERVIÇOS TOTAL</b>		<b>3.617</b>	<b>4.435</b>	<b>5.302</b>	<b>5.808</b>	<b>6.166</b>	<b>6.303</b>	<b>7.375</b>	<b>8.022</b>	<b>9.146</b>	<b>10.349</b>	<b>11.075</b>	<b>12.246</b>
COMÉRCIO	G	1.340	1.643	1.964	2.151	2.284	2.334	2.714	3.261	3.610	4.315	4.390	4.854
ALOJAMENTO E ALIMENTAÇÃO	I	273	335	400	438	465	476	575	569	655	827	832	920
TRANSPORTE E ARMAZENAGEM	H	794	973	1.164	1.275	1.353	1.383	1.631	1.199	1.424	1.537	1.871	2.069
COMUNICAÇÕES	J60 e J61	719	882	1.055	1.155	1.227	1.254	1.460	1.897	2.268	2.397	2.529	2.797
OUTROS SERVIÇOS <sup>1</sup>	J, K, M, N, S	491	602	720	789	837	856	995	1.096	1.189	1.273	1.452	1.606
<b>TOTAL</b>		<b>5.060</b>	<b>6.086</b>	<b>7.158</b>	<b>7.899</b>	<b>8.614</b>	<b>9.113</b>	<b>10.602</b>	<b>12.354</b>	<b>13.631</b>	<b>15.847</b>	<b>16.623</b>	<b>18.380</b>
<b>Valor Adicionado Bruto<sup>2</sup></b>		<b>24.806</b>	<b>30.419</b>	<b>36.367</b>	<b>39.838</b>	<b>42.294</b>	<b>43.230</b>	<b>50.200</b>	<b>56.236</b>	<b>62.963</b>	<b>71.230</b>	<b>76.362</b>	<b>84.435</b>
(+) Impostos sobre produtos (líquidos de subsídios)		2.599	2.954	3.301	3.728	4.408	5.113	5.938	6.869	7.761	9.287	9.956	11.009
<b>Produto Interno Bruto a preços de mercado<sup>3</sup></b>		<b>27.405</b>	<b>33.373</b>	<b>39.668</b>	<b>43.566</b>	<b>46.702</b>	<b>48.343</b>	<b>56.138</b>	<b>63.105</b>	<b>70.724</b>	<b>80.517</b>	<b>86.319</b>	<b>95.444</b>
<b>% valor adicionado tributável, em relação ao PIB</b>		<b>18%</b>	<b>18%</b>	<b>18%</b>	<b>18%</b>	<b>18%</b>	<b>19%</b>	<b>19%</b>	<b>20%</b>	<b>19%</b>	<b>20%</b>	<b>19%</b>	<b>19%</b>

<sup>1</sup> Foi considerada como parcela tributada 30% dos valores reportados de serviços prestados às famílias e às empresas

<sup>2</sup>VA: 1996-2005 fornecidos pela CODEPLAN, sendo que entre 2002-2005 publicados na Nova série das Contas Regionais 2002-2006-2007 estimados com base no ano anterior

<sup>3</sup>PIB: 1996-2001 e 2006 fornecidos pela CODEPLAN, sendo que entre 2002-2005 publicados na Nova série das Contas Regionais : 2007 estimado com base na média de participação publicada de 2002-2005

Gráfico 3

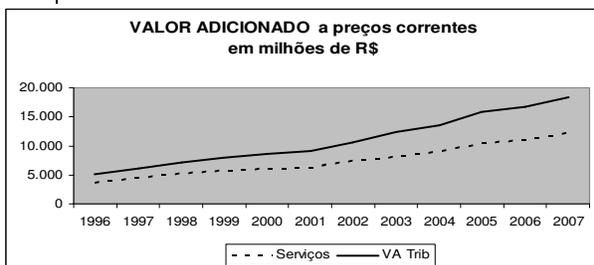
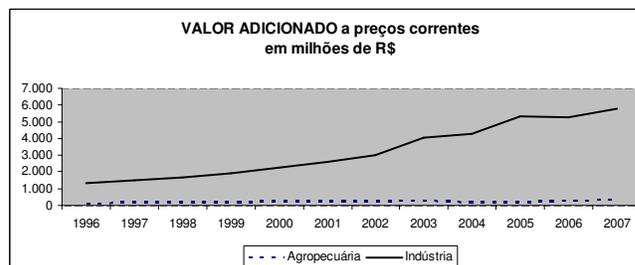


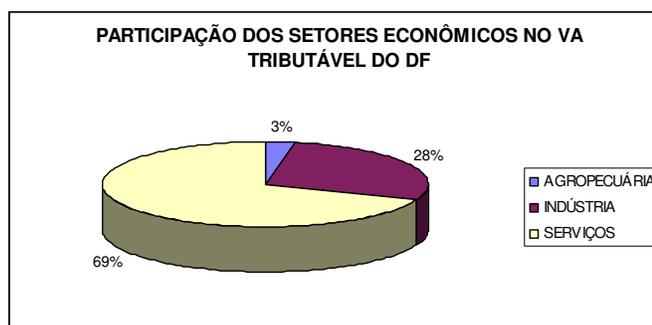
Gráfico 4



Observa-se que, ao longo do período, o valor adicionado considerado tributável varia entre 18% a 20% do PIB a preço de mercado. Vale ressaltar que o valor adicionado por cada setor foi considerado na íntegra, com exceção do segmento “Outros Serviços” do setor de Serviços (vide Nota 1 da Tabela 1). Com isso, a parcela de valor adicionado tributável pode estar superestimada, pois algumas atividades incluídas em cada segmento podem não ser tributadas pelo ICMS, a exemplo do segmento Construção Civil.

O Gráfico 5 apresenta as participações médias do período em estudo de cada setor econômico no valor adicionado tributável total. Em termos tributáveis, o setor de serviços participa com 69%, enquanto que a indústria e a agropecuária participam com 28% e 3%, respectivamente. A preponderância do setor de serviços no valor adicionado tributável continua, apesar de menor quando comparada com a preponderância do mesmo setor no PIB do Distrito Federal.

Gráfico 5



### III. COMPARAÇÃO REGIONAL DO COMPORTAMENTO DO ICMS E DO PIB ESTADUAL

Conforme dados da CODEPLAN/IBGE (2005), o Distrito Federal apresenta a maior participação no PIB da região Centro-Oeste (42%), seguido de Goiás (27%), Mato Grosso (20%) e Mato Grosso do Sul (11%).

Com o objetivo de comparar a evolução de arrecadação do ICMS na região Centro-Oeste, foi considerada uma série histórica de 20 anos de arrecadação, de 1985 a 2004, com dados provenientes da COTEPE / CONFAZ. Para se ter a perspectiva regional, os dados do DF foram comparados com os mesmos dados dos outros estados da região. O **Gráfico 6a** apresenta, portanto, a arrecadação de ICMS dos estados da região Centro-Oeste, e o **Gráfico 6b**, a participação percentual de cada estado na arrecadação total da região.

**Gráfico 6a**

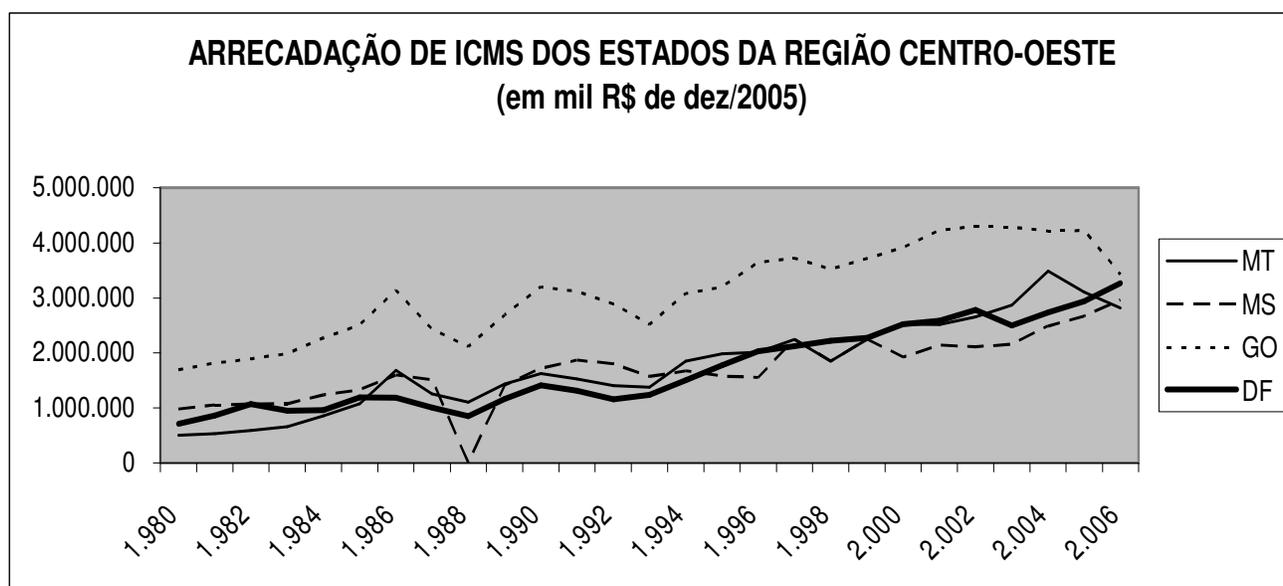
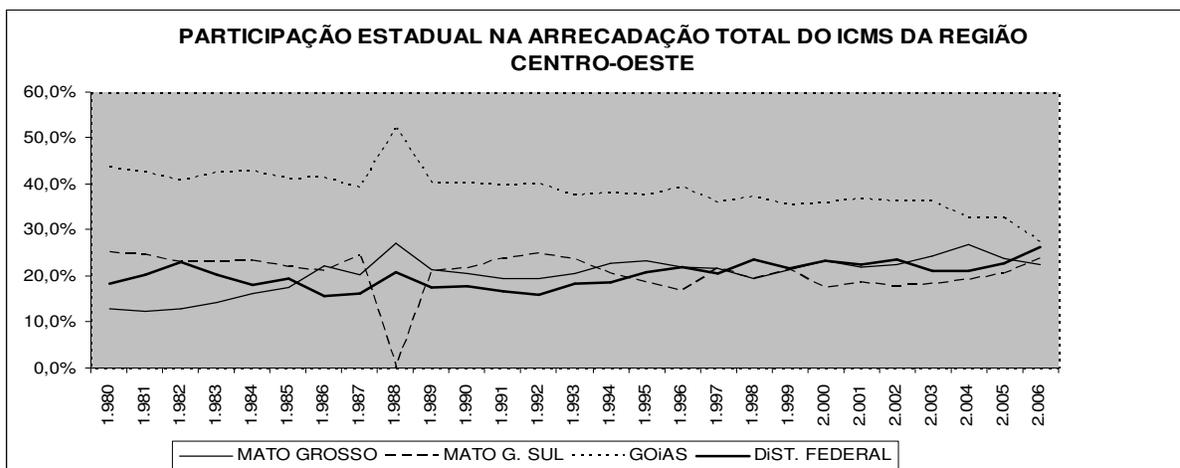


Gráfico 6b



Nota: Os picos do ano de 1988 estão provavelmente associados a alguma perturbação da série histórica

A partir das curvas estaduais, observa-se tendência de crescimento semelhante de todos os estados da região, sendo que nos anos mais recentes, a partir de 2004, apenas o Distrito Federal e o Mato Grosso do Sul mantiveram a mesma tendência de crescimento, chegando a indicar um movimento de convergência regional em arrecadação. Esta redução de arrecadação nos estados de Mato Grosso e de Goiás decorre principalmente da forte crise agrícola no final de 2004. Quanto à Mato Grosso do Sul, o mesmo não ocorreu, pois além do estado promover aumento de alíquotas no período, neste estado se dá o escoamento da rede de gasodutos. Finalmente, o DF teve um ganho na participação regional devido a sua vocação predominantemente terciária.

Reunindo-se as informações de arrecadação e do PIB estadual, provenientes do IBGE, foi estudada a relação do crescimento do ICMS com o crescimento econômico estadual do DF. Utilizou-se ferramenta de regressão por meio do programa EVIEWS, obtendo-se a seguinte equação:

$$\text{ICMS} = 1201931 + 0,405923 \text{ PIB}$$

(2,527)      (1,767)

Foi obtido coeficiente de regressão  $R^2$  igual a 0,95, o que indica um forte ajuste da equação, ainda comprovado pelos resultados dos testes t e F.

Utilizando-se a mesma metodologia, foi também efetuada a regressão com os dados de arrecadação e PIB da região Centro-Oeste como um todo, e também obtida uma boa relação entre eles ( $R^2$  igual a 0,89).

Portanto, a princípio, a regressão sugere que o comportamento do ICMS no DF, assim como o da região Centro-Oeste, pode ser explicado pela evolução do PIB. No entanto, para confirmar este resultado é necessário estudar a parcela do PIB que é de fato objeto de tributação do imposto.

#### IV. EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO SETORIAL NO DF

A **Tabela 2** apresenta os dados nominais de arrecadação do ICMS do DF, provenientes da Secretaria de Fazenda do DF, entre os anos de 1996 a 2007, destacando os principais setores da economia.

**Tabela 2**

ATIVIDADE ECONÔMICA/SETOR	CNAE	ICMS a preços correntes (R\$ milhões)											
		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
AGROPECUARIA	A01 a A03	3	3	2	2	2	2	4	4	5	2	4	3
INDÚSTRIA TOTAL	B, C, D e F	166	214	251	263	316	252	535	552	625	630	597	603
INDÚSTRIA EXTRATIVA MINERAL	B05 a B09	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO	C10 a 33	103	134	162	164	199	139	391	370	402	384	332	340
UTILIDADE PÚBLICA	D E	63	79	88	99	116	112	142	180	221	244	263	262
CONSTRUÇÃO CIVIL	F	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0
SERVIÇOS TOTAL		584	613	653	778	1008	1.287	1.316	1.610	1.961	2.224	2.681	2.821
COMÉRCIO		447	453	449	511	675	987	981	1.229	1.497	1.642	1.933	2.121
COMÉRCIO ATACADISTA	G45 e G46	210	200	224	284	392	616	577	755	913	1.054	1.217	1.329
COMÉRCIO VAREJISTA	G45 e G47	237	252	226	227	283	370	404	474	584	588	716	792
ALOJAMENTO E ALIMENTAÇÃO	I	10	9	9	9	9	13	12	15	19	21	24	28
TRANSPORTE E ARMAZENAGEM	H	8	8	9	10	10	21	13	20	30	37	39	47
COMUNICAÇÕES	J60 e J61	118	141	182	246	310	267	306	343	412	523	682	624
OUTROS SERVIÇOS	J K, M, N, S	0	2	3	2	3	1	3	3	2	2	2	1
TOTAL		753	830	907	1044	1326	1.541	1.854	2.166	2.591	2.856	3.282	3.427

Os dados de arrecadação contidos na Tabela 2 podem ser relacionados com aqueles de valor adicionado apresentados na Tabela 1, utilizando-se novamente ferramenta estatística de regressão.

Inicialmente, estudou-se a relação entre a arrecadação total de ICMS e o valor adicionado tributável total no DF. Nesse caso, foi obtida a seguinte equação:

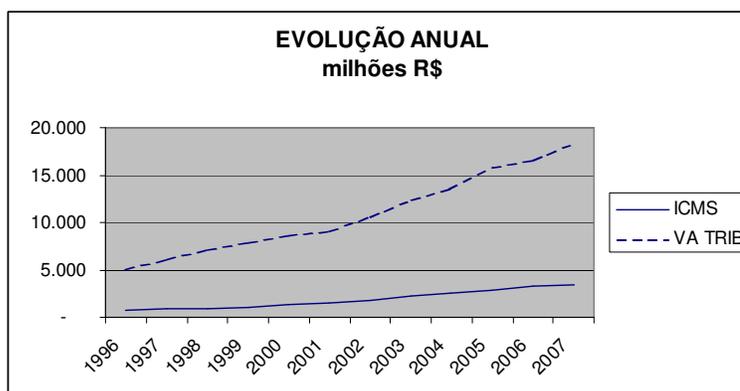
$$ICMS = -522,441 + 0,220 VA$$

$$(-5,467) \quad (26,943)$$

Mais uma vez, obteve-se um aparente bom ajuste da equação verificado através do coeficiente  $R^2$  igual a 0,986, bem como, por meio dos testes t e F que demonstraram que os coeficientes e o seu conjunto são significantes a 95%.

Portanto, a princípio, os resultados indicaram que parece existir uma boa relação entre a arrecadação total e o valor adicionado tributável total do DF. Esta relação pode ser verificada também através da análise gráfica das duas curvas, no **Gráfico 7** abaixo, que mostram comportamento semelhante, apesar do crescimento da arrecadação ser mais suave do que o crescimento do valor adicionado tributável..

**Gráfico 7**



No entanto, essa análise merece ser aprofundada. Será agora investigado se a arrecadação do DF pode ser explicada pela evolução do valor adicionado dos três grandes setores da economia - agropecuária, indústria e serviços, separadamente.

A partir dos dados de arrecadação total do ICMS, da Tabela 2, e de valor adicionado setorial, contido na Tabela 1, foi obtida a seguinte equação de regressão:

$$\begin{aligned}
 ICMS = & -362,664 + 0,442 VA_{AGR} + 0,369 VA_{IND} + 0,127 VA_{SERV} \\
 & (-1,904) \quad (0,423) \quad (2,646) \quad (1,403)
 \end{aligned}$$

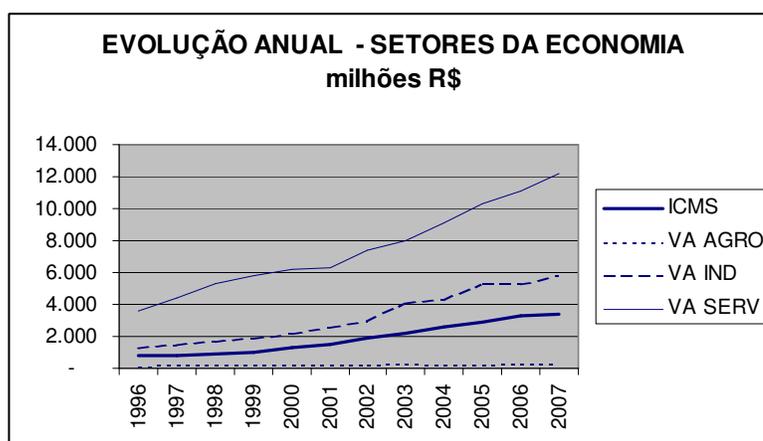
A equação acima possui um coeficiente de ajuste  $R^2$  de 0,988, e o teste F indicou que o conjunto dos coeficientes é significativo a 95%. No entanto, não foram obtidos coeficientes significantes a 95% para o valor adicionado pela agropecuária e pelos serviços. Sendo assim, apenas o coeficiente obtido para o setor de indústrias é significativo a 95%.

Foram então analisados, o ICMS como função do valor adicionado pela indústria, bem como, o ICMS como função do valor adicionado pelos serviços. Os resultados de ajuste de equação foram bons em ambos casos, sendo que, no caso dos serviços, todos os coeficientes se mostraram significantes a 95%, indicando uma possível preponderância do setor sobre a arrecadação do ICMS.

Para proporcionar uma visualização dessa questão, o **Gráfico 8** apresenta as curvas da arrecadação total do ICMS e dos valores adicionados pelos principais setores da economia, demonstrando a situação observada dos coeficientes. Observa-se que a curva do valor adicionado pela indústria apresenta oscilações que não aparentam influenciar o comportamento do ICMS. Por outro lado, observa-se que a curva do valor adicionado dos serviços apresenta um crescimento superior ao da arrecadação do ICMS, principalmente nos anos mais recentes, e é, portanto, a responsável pela diferença de declividades verificada no Gráfico 7.

Portanto, o crescimento do valor adicionado tributável, que está diretamente relacionado com o crescimento do valor adicionado do setor de serviços é superior ao crescimento de arrecadação do ICMS, e a diferença entre crescimentos parece apresentar uma tendência crescente.

**Gráfico 8**



Passa-se agora a estudar setorialmente o comportamento da arrecadação no DF.

### 1. O Setor de Serviços

O setor de serviços pode ser desagregado em 5 segmentos, para os quais dispõe-se de dados de valor adicionado em separado (vide Tabela 1): comércio, alimentação e alojamento, transportes, comunicação e outros serviços.

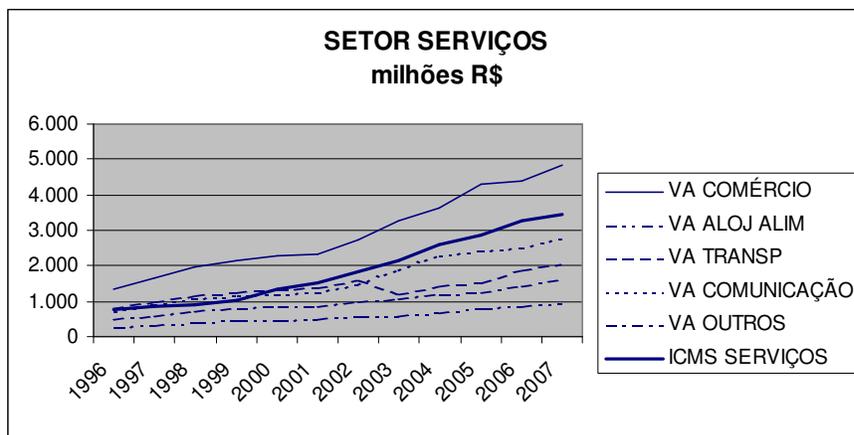
Com o intuito de examinar o comportamento da arrecadação do setor, estimou-se inicialmente a equação abaixo que tenta explicar a arrecadação em função do comportamento do valor adicionado nos 5 segmentos:

$$ICMS_{SERV} = -589,751 - 0,209 VA_{COMÉRCIO} + 1,479 VA_{ALOJ+} - 0,112 VA_{TRANSP} + 0,594 VA_{COMUN} + 1,018 VA_{OUTROS}$$

Além de alguns coeficientes da equação não apresentarem os sinais esperados, não são significativos a 95%, demonstrando que a mesma não explica o comportamento da arrecadação do setor de serviços.

O **Gráfico 9** apresenta o comportamento das curvas de arrecadação do ICMS do setor e do valor adicionado dos 5 segmentos.

**Gráfico 9**



Da análise gráfica, percebe-se que as curvas de valor adicionado que apresentam comportamento mais próximo da curva de arrecadação são principalmente a de comércio e a de comunicações. Por isso, foram estimadas as equações da arrecadação do ICMS serviços em função dessas duas variáveis. Apesar dos coeficientes obtidos para o valor adicionado do comércio e para o valor adicionado das comunicações não serem significantes a 95%, os sinais das variáveis foram os esperados e o teste F verificou positivamente a significância do conjunto de coeficientes como um todo, indicando a influência dos dois segmentos juntos.

$$ICMS_{SERV} = -462,239 + 0,456 VA_{COMÉRCIO} + 0,367 VA_{COMUN}$$

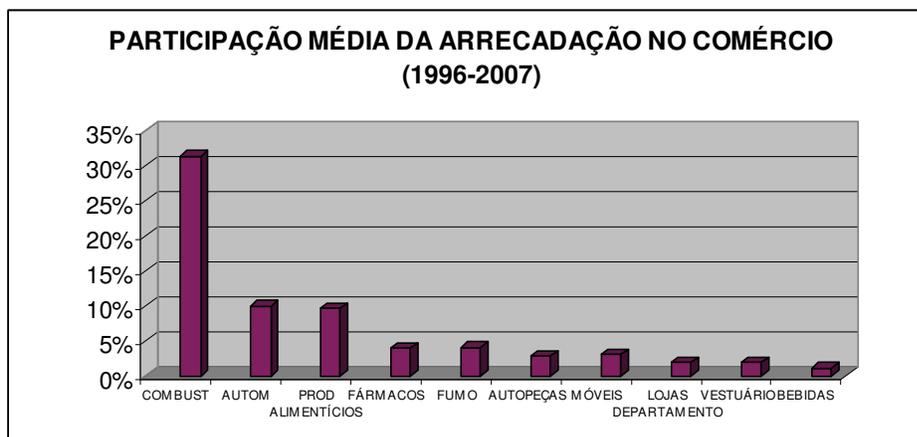
(-3,095) (1,173)
(0,575)

Foi obtido um coeficiente de ajuste da equação acima  $R^2$  de 0,968.

Portanto, a arrecadação do ICMS proveniente do setor de serviços parece depender principalmente do conjunto formado pelos segmentos comércio e comunicações.

Para aprofundar o estudo do segmento comércio, o **Gráfico 10** apresenta suas principais participações médias do período.

**Gráfico 10**



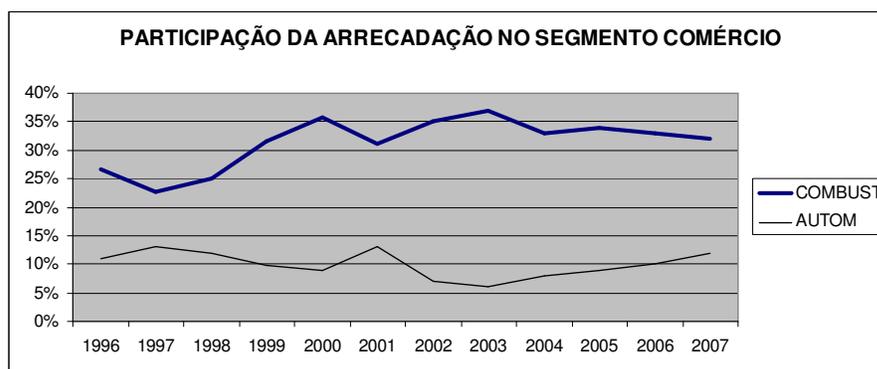
O comércio de combustíveis, principalmente o atacadista, representa o item de maior participação no segmento comércio. Sua arrecadação corresponde em média a 30% da arrecadação do segmento, e 18% da arrecadação total de ICMS. Porém, nos últimos anos,

sua participação no segmento vem reduzindo suavemente, conforme está demonstrado no **Gráfico 11**.

Por outro lado, o comércio de automóveis, que responde em média por 10% da arrecadação setorial, e 6% da total do imposto, apresenta tendência crescente de participação no segmento nos anos mais recentes, associado ao contínuo aumento da frota. A queda de arrecadação deste segmento entre 2001 e 2003 está diretamente relacionada à redução de alíquota de 17% para 12% em 2002.

Conforme o Gráfico 10, veículos e produtos alimentícios são líderes em participação do segmento comércio, representando em média 10% do segmento no período estudado, seguidos de fármacos e fumo (4%), móveis e autopeças (3%). Merecem ainda destaque no segmento comércio, lojas de departamento, vestuário e bebidas.

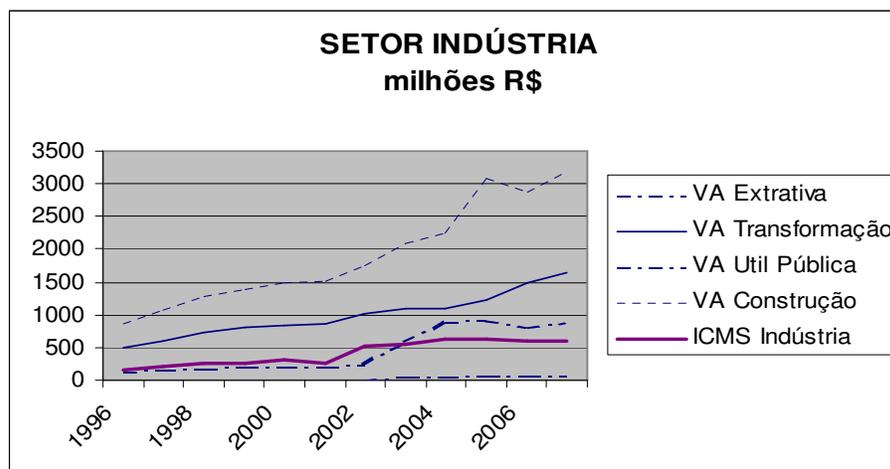
**Gráfico 11**



## 2. O Setor de Indústrias

O setor indústria foi estudado considerando os segmentos indústria extrativa, indústria de transformação, utilidade pública e construção civil. O **Gráfico 12** apresenta as curvas de arrecadação do setor de indústrias e de valor adicionado dos referidos segmentos.

Gráfico 12



No gráfico acima, percebe-se que o comportamento da arrecadação de ICMS proveniente do setor de indústrias acompanha mais diretamente as curvas de valor adicionado da indústria de transformação e de utilidades públicas, o que era de se esperar uma vez que são esses dois segmentos que mais participam da arrecadação do setor.

Foram estimadas diversas equações, inicialmente utilizando todos os segmentos acima, para explicar o comportamento da arrecadação do ICMS do setor indústria. Tentou-se também, a partir da análise do comportamento das curvas acima, utilizar como variáveis explicativas o valor adicionado na indústria de transformação e em utilidades públicas. Nessas tentativas, não foram obtidos coeficientes significativos a 95%.

Finalmente, as equações abaixo, que contém apenas a variável valor adicionado da indústria de transformação, ou a variável valor adicionado de utilidade públicas, apresentaram um bom ajuste ( $R^2$  igual a 0,763 e 0,810, respectivamente), sinais esperados, coeficiente do valor adicionado significativo a 95% e conjunto de coeficientes também significativo.

$$CMS_{IND} = -55,267 + 0,477 VA_{TRANF}$$

$$(-0,631) \quad (5,677)$$

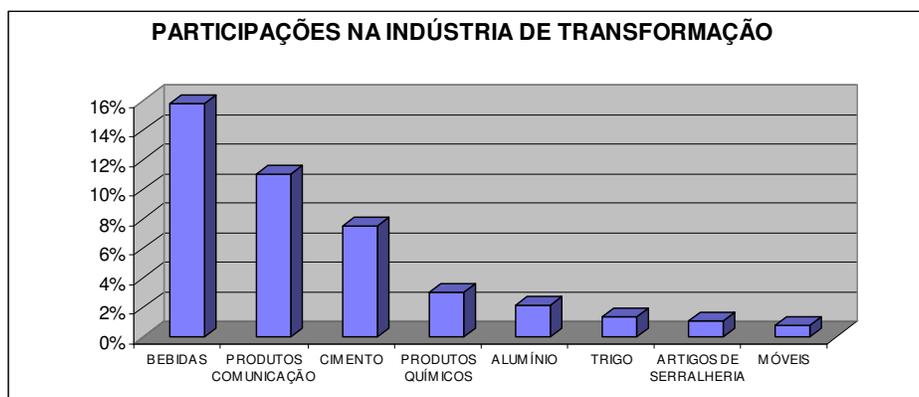
$$ICMS_{IND} = 192,667 + 0,496 VA_{UP}$$

$$(4,558) \quad (6,520)$$

Portanto, a arrecadação do ICMS no setor de indústrias parece ser explicada pelo valor adicionado no segmento indústria de transformação, ou pelo segmento utilidades públicas.

No segmento indústria de transformação, conforme apresenta o **Gráfico 13**, destacam-se em arrecadação bebidas, produtos eletrônicos e de comunicação e cimento, correspondendo, em média, a 16%, 11% e 8% respectivamente, da arrecadação do setor indústria.

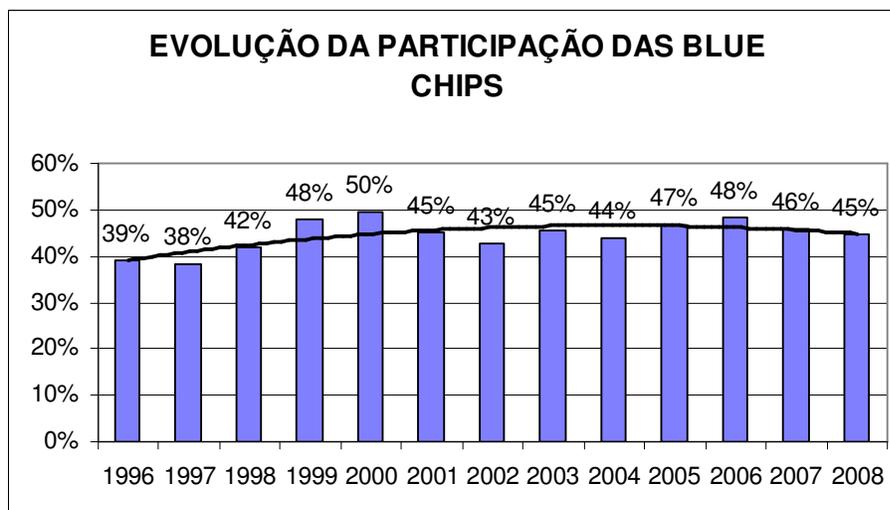
**Gráfico 13**



### ***3. Energia Elétrica, Combustíveis e Telecomunicações***

O terceiro setor econômico estudado foi o setor das blue chips, que engloba energia elétrica, combustíveis e comunicações. A arrecadação deste setor apresentou um salto em 1999, e tem sempre sido maior do que 40% da arrecadação total do ICMS no Distrito Federal, chegando a atingir 50% no ano 2000. Entretanto, de 2006 em diante, o Gráfico 14 sugere uma tendência declinante, conforme pode ser observado através da sua linha de tendência polinomial.

Gráfico 14



O **Gráfico 15** permite comparar o crescimento de arrecadação do ICMS com o crescimento de arrecadação das blue chips, entre 1996 e 2007. Percebe-se que entre 1996 e 2000, as blue chips cresceram com taxas mais elevadas do que o ICMS. Entre 2001 e 2005, o ICMS e as blue chips alternam-se em maiores taxas de crescimento. Finalmente, a partir de 2006, o ICMS cresce com taxas mais elevadas do que as blue chips. De maneira geral, o Gráfico 15 sugere uma forte influência da arrecadação das blue chips na arrecadação do ICMS, uma vez que, observa-se uma tendência declinante ao longo do tempo em ambas as taxas de crescimento.

Como média do período estudado (1996-2007), a arrecadação do setor das blue chips corresponde a 45% da arrecadação de ICMS no DF, sendo que combustíveis responde por 18%, comunicações por 19% e energia elétrica por 8%, conforme mostra o **Gráfico 16**.

Gráfico 15

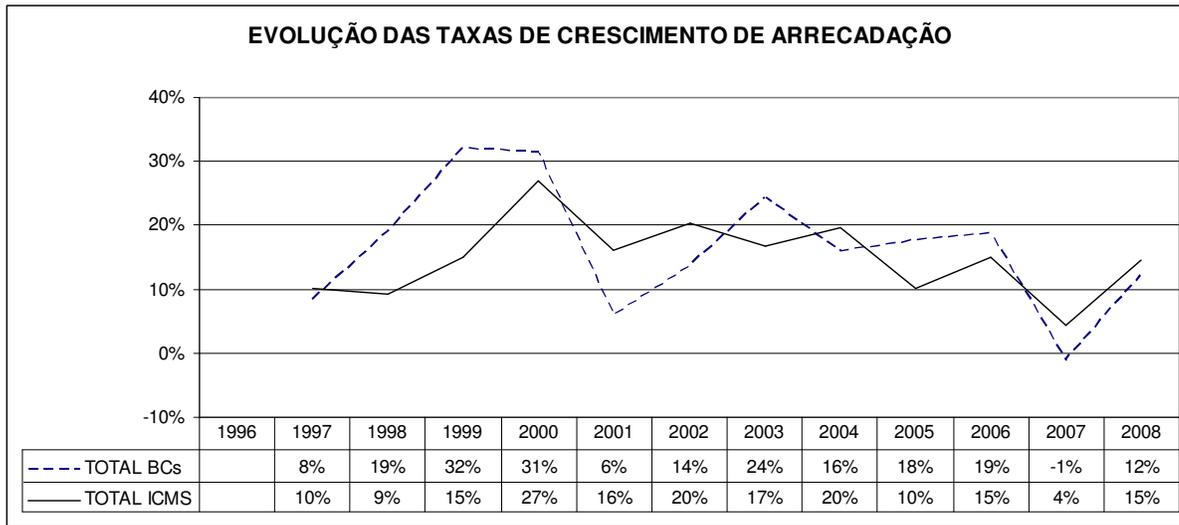
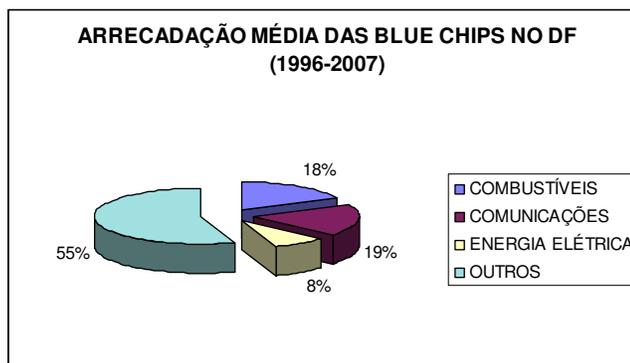


Gráfico 16



Os **Gráficos 17a, 17b e 17c** auxiliam a análise de cada segmento das blue chips apresentando, respectivamente, a evolução da arrecadação, da participação percentual na arrecadação total do ICMS e das taxas de crescimento, entre 1996 e 2007.

Gráfico 17a



Gráfico 17b

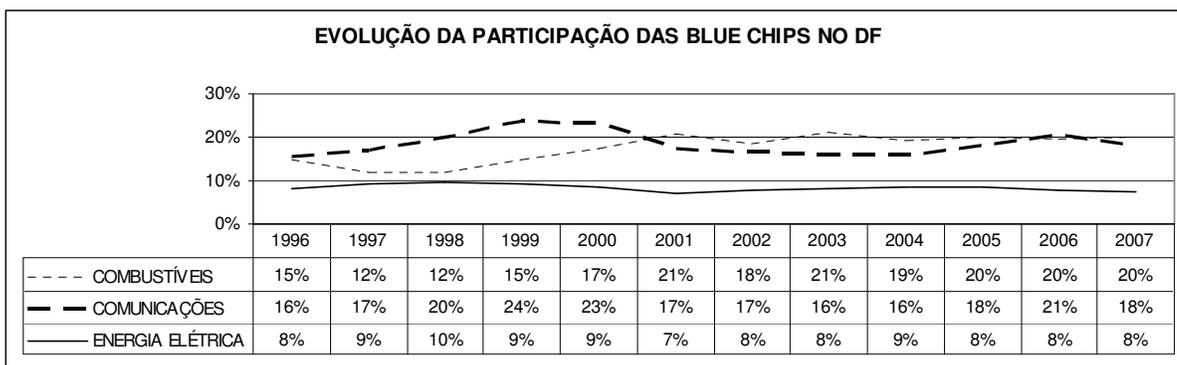
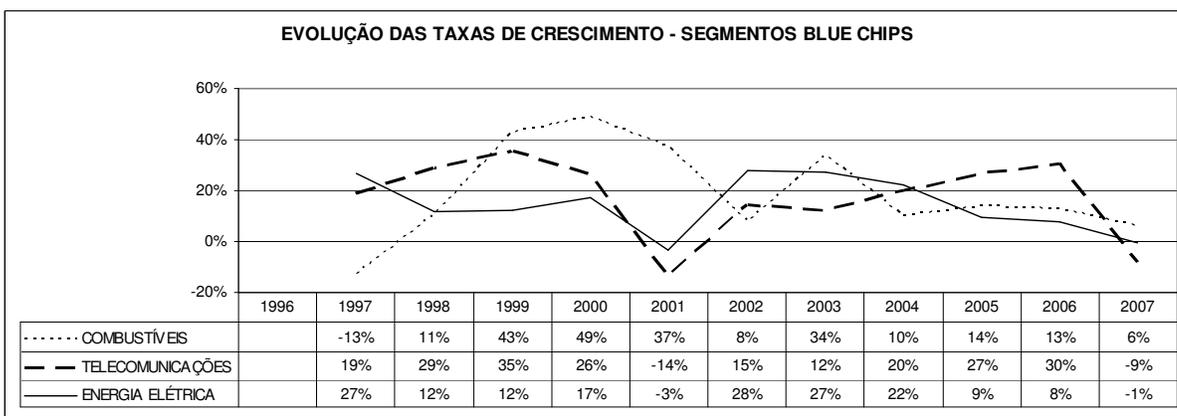


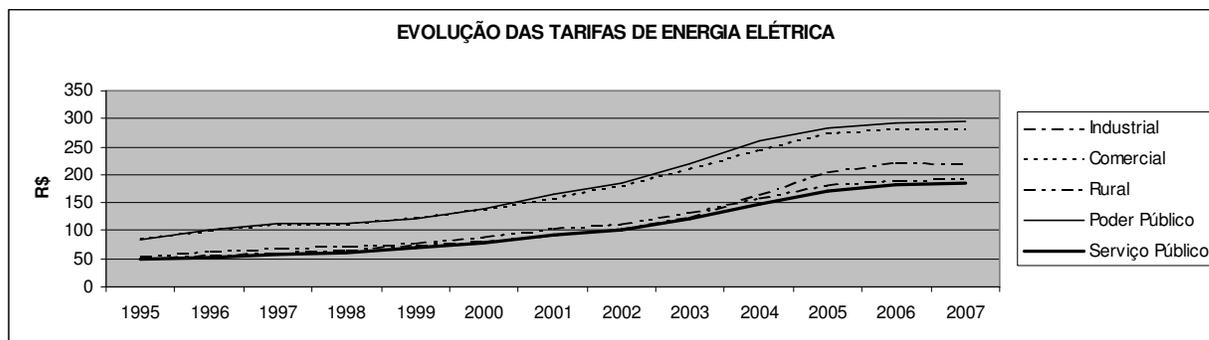
Gráfico 17c



O Gráfico 17a serve apenas para dar uma idéia da ordem de grandeza da arrecadação das blue chips e de seus segmentos, frente à arrecadação total do imposto.

A partir do Gráfico 17b, observa-se que a participação da arrecadação de ICMS sobre **energia elétrica** ao longo do período estudado, variou entre 7% e 10%, onde o período de menor participação, entre 2001 e 2003, parece coincidir com o da crise energética no país, sendo que, em termos de evolução do crescimento, o grande pico negativo foi em 2001. A partir de 2002, o crescimento da arrecadação do segmento decresce, provavelmente acompanhando a redução de crescimento das tarifas, que pode ser observada a partir das declividades das curvas apresentadas no **Gráfico 18**. Quanto às alíquotas do segmento, em 1997, houve aumento na classe superior a 1000 kWh, de 17% para 21%, e na classe entre 301 a 500 kWh, de 17% para 21%, conforme apresenta a **Tabela 3** abaixo. De fato, houve aumento da arrecadação do segmento entre 1996 e 1997, elevando sua participação na arrecadação total do ICMS nesses anos.

**Gráfico 18**



**Tabela 3**

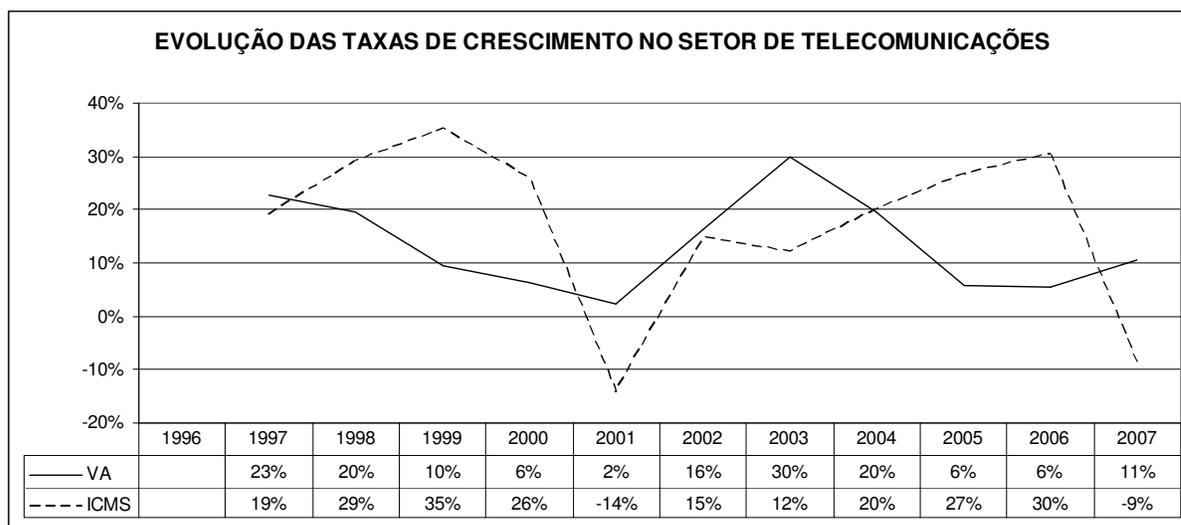
SEGMENTO	CLASSE	ALIQ (%)	
		1996	a partir de 1997
Energia Elétrica	> 1000kWh (ind/com)	17	21
	> 500kWh	17	25
	301 a 500 kWh	17	21
	200 a 300 kWh	17	17
	< 200 kWh	12	12
Combustíveis	petróleo comb liq gas	25	25
	lubrificantes	25	17
	álcool	17	17
	óleo diesel glp	25	12
Comunicação		25	25

Quanto ao segmento de **combustíveis**, sua participação foi crescente entre 1997 e 2001, e a partir desse ano, oscila em torno de 20%, conforme apresenta o Gráfico 17b. Em termos de crescimento, entre 1996 a 2000, houve incremento de arrecadação a taxas crescentes, e a partir de 2001 o crescimento é menos acelerado, apresentando apenas um pico em 2003. Se calcularmos uma média ao longo de todo o período, ela é 19%, superando inclusive o crescimento médio de preços, que foi de 5%. No entanto, a partir de 2005, a relativa estabilidade de preços dos combustíveis parece ser responsável pelo crescimento menos acelerado da arrecadação.

Finalmente, o segmento **comunicações** apresenta um comportamento aparentemente cíclico em termos de crescimento de arrecadação, e conseqüente participação percentual da arrecadação do segmento. Tal comportamento sugere existir uma defasagem da legislação do imposto e as inovações tecnológicas do segmento, que além de baratarem o custo do serviço, podem gerar serviços novos não cobertos pela incidência do imposto. Essa situação poderá ser melhor verificada a partir do **Gráfico 19** que compara as taxas de crescimento de arrecadação e do valor adicionado do segmento comunicações, e mostra uma defasagem entre os picos das duas variáveis.

A tendência de arrecadação nos anos mais recentes, a partir de 2006, é declinante. Dentre as causas desse recente decréscimo, além do efeito das inovações tecnológicas abordado acima, podem ser apontadas algumas medidas de política fiscal, detalhadas na Agenda Tributária, no item VI deste trabalho. Conforme a Tabela 3, não houve alteração de alíquotas no segmento ao longo do período em estudo.

**Gráfico 19**



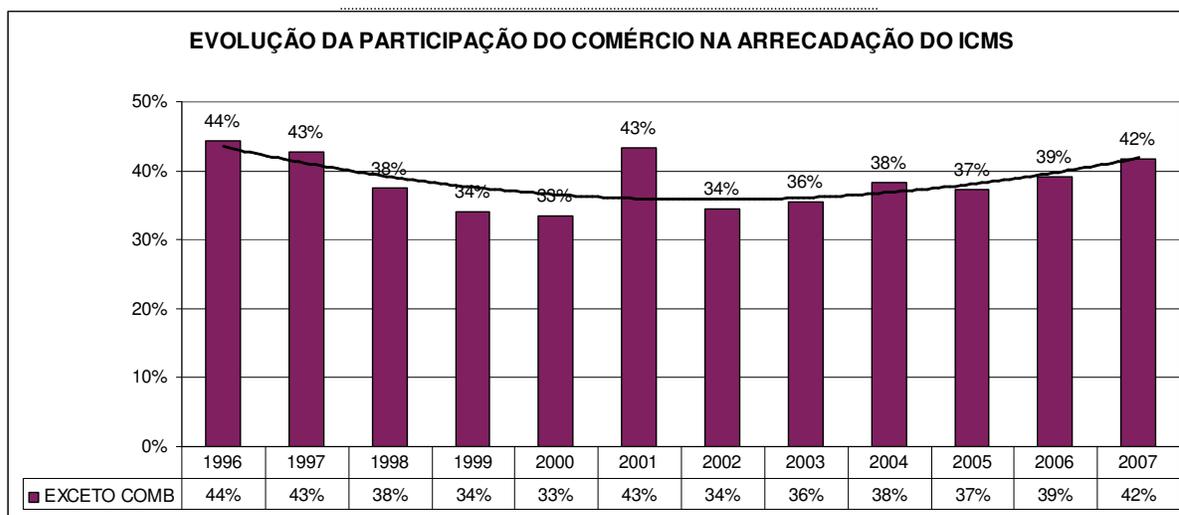
Portanto, a presente análise sugere que a arrecadação do ICMS no DF é fortemente influenciada pelas blue chips, e por isso, queda de tarifas e políticas aplicadas ao setor podem puxar a arrecadação do ICMS para baixo. Salienta-se que atualmente, entre os 10 maiores contribuintes do ICMS do DF, que respondem por mais de 50% da arrecadação, 8 pertencem às blue chips, o que reforça o argumento da grande influência do setor.

#### ***4. O Setor de Serviços Excluindo-se o Efeito das Blue Chips***

Partindo-se da hipótese de que a arrecadação do DF depende primordialmente do setor de serviços, mais especificamente ainda, dos segmentos comércio e comunicações, foi estudado o comportamento do segmento comércio, sem o efeito das blue chips, ou seja, excluindo-se o segmento combustível do comércio atacadista e varejista. O **Gráfico 20-a** apresenta a evolução da participação do setor comércio excluindo-se a arrecadação dos combustíveis.

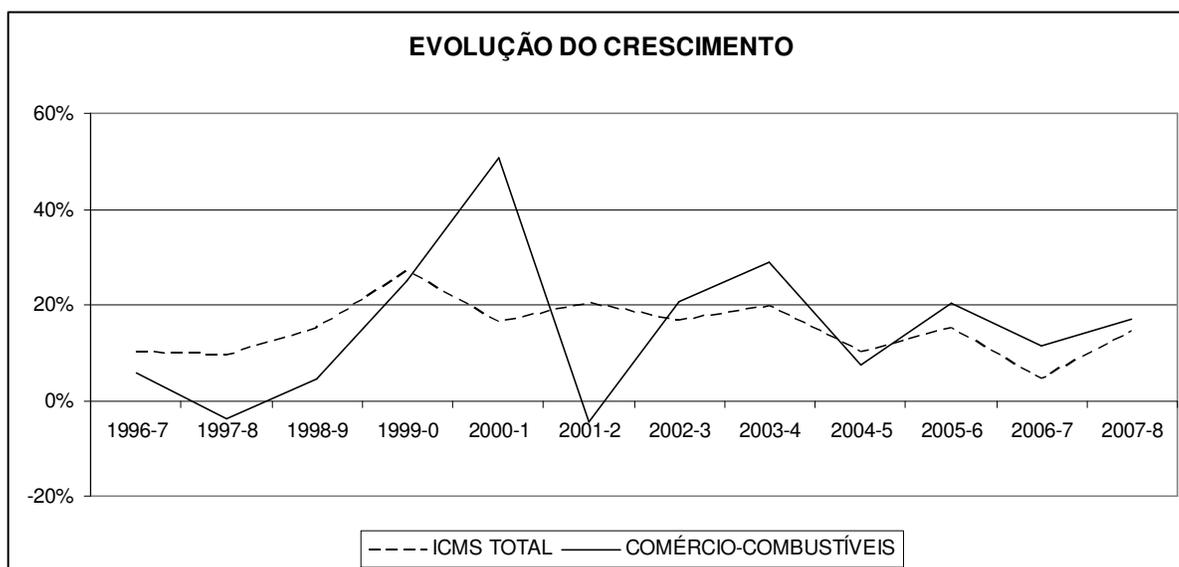
O segmento comércio, no período estudado, representa em média 56% da arrecadação total do ICMS, enquanto que, após excluir combustíveis do segmento, sua participação média é de 39%, que é ainda bastante expressiva. Observa-se que a linha de tendência polinomial na evolução da participação do comércio é simétrica àquela do Gráfico 14 da evolução da participação das blue chips, indicando que as blue chips perdem participação para o comércio e vice-versa, reforçando o argumento da relevância do setor comércio. O pico no Gráfico 20a em 2001 corresponde à queda dos segmentos de comunicações e energia elétrica no mesmo ano. É oportuno observar que a soma dos setores comércio e blue chips responde pela maior parte da arrecadação de ICMS no DF.

Gráfico 20a



O **Gráfico 20b** apresenta as taxas de crescimento anual do setor comércio, excluindo-se combustíveis, e da arrecadação total do ICMS. Com exceção do período compreendido entre 2000 a 2002, verifica-se a grande correspondência entre os picos das duas curvas, evidenciando mais uma vez a forte influência do setor no total da arrecadação. O período de exceção pode ser explicado com base no ano de 2001 quando houve o pico de participação do comércio em virtude da queda de arrecadação dos segmentos de comunicações e energia elétrica.

Gráfico 20b



Em 2007, da arrecadação do segmento comércio, 62% é proveniente do atacado e 38% do varejo. Além da posição geográfica privilegiada do DF como centro distribuidor, outro fator que explica a preponderância do comércio atacadista está relacionado à implantação do regime especial de tributação dos atacadistas em 1999, que se traduz na redução da alíquota efetiva aplicada pelo segmento. O **Gráfico 21** apresenta a evolução de participação das empresas participantes do regime especial na arrecadação do setor atacadista a partir de 1999. Em média, o regime especial responde por 39% da arrecadação do setor atacadista.

**Gráfico 21**



## V. ESTIMATIVA DO ESFORÇO FISCAL

Será estudado o comportamento da arrecadação do ICMS sob um diferente prisma, o de esforço fiscal, considerando-se que três fatores concorrem diretamente para o incremento da arrecadação: a evolução econômica, a evolução de preços, e uma terceira parcela que será denominada de esforço fiscal. Por sua vez, compõem a parcela de esforço fiscal as práticas de fiscalização propriamente ditas e medidas de política tributária tais como: alteração de alíquotas, celebração de convênios, regimes especiais, etc.

No presente estudo, o índice de esforço fiscal é definido como a relação entre as taxas de crescimento da arrecadação do ICMS e de seu respectivo valor adicionado, isto é:

$$IEF = \Delta ICMS / \Delta VA$$

Se forem utilizados valores reais de valor adicionado e arrecadação de ICMS, o efeito preço-inflação<sup>25</sup> será eliminado. Portanto, ao se definir o índice de esforço fiscal na forma acima, a variação do valor adicionado no denominador constitui uma medida de evolução econômica e a proporção entre a variação de arrecadação do ICMS e a variação do valor adicionado expressa uma medida de esforço fiscal. Assim, percebe-se que esta definição de índice de esforço fiscal não separa os efeitos das medidas de política tributária e de fiscalização.

Índice de esforço fiscal igual a 1,0 significa que o crescimento em arrecadação do ICMS no período é compatível com o crescimento do valor adicionado, em outras palavras, o crescimento da arrecadação foi resultado exclusivo da evolução econômica local, não havendo um esforço fiscal propriamente dito. Índice superior a 1,0 denota que existiram medidas de natureza fiscal e tributária no setor que acarretaram em uma arrecadação do imposto superior à variação em seu valor adicionado. Da mesma forma, quando o índice for inferior a 1,0 sinaliza que o setor arrecadou menos do que a variação no seu valor adicionado ensejaria, indicando um desempenho precário das políticas tributárias e/ou da fiscalização.

Dentro dessa metodologia, índices negativos não apresentam significado econômico e, portanto, foram procedidos os devidos ajustes de maneira a se obter índices positivos, sempre com a idéia de se medir o quanto a variação de arrecadação do imposto representa em relação à variação do produto. Os ajustes consistem apenas em uma majoração proporcional, em ambas as taxas de crescimento – arrecadação e valor adicionado, de maneira a preservar a relação entre elas, uma vez que o índice de esforço fiscal representa a proporção entre estas taxas de crescimento.

A **Tabela 4** sintetiza o cálculo do índice fiscal setorial e total do ICMS, apresentando inclusive as taxas de crescimento real da arrecadação anual setorial e total do ICMS do período em estudo, isto é, entre 1996 e 2007.

---

<sup>25</sup> O IPCA foi utilizado como deflator por possuir uma base ampla (são considerados nove grupos de produtos e serviços: alimentação e bebidas e bebidas; artigos de residência; comunicação; despesas pessoais; educação; habitação; saúde e cuidados pessoais; transportes e vestuário, subdivididos em outros itens, totalizando variações de preços de 465 subitens). Dessa forma, espera-se que seja pequena a distorção causada pelas variações de preços relativos.

Tabela 4

ATIVIDADE ECONÔMICA/SETOR		1996-97	1997-98	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07
AGROPECUÁRIA	crescimento ICMS	2%	-33%	-4%	-1%	-31%	84%	-2%	16%	-62%	82%	-32%
	crescimento VA	15%	16%	5%	-1%	-4%	2%	1%	-33%	-17%	60%	7%
	IEF	0,1	0,3	0,5	0,9	0,1	35,3	0,2	1,5	0,3	1,4	0,2
INDÚSTRIA	crescimento ICMS	21%	14%	1%	12%	-25%	96%	-10%	6%	-6%	-9%	-3%
	crescimento VA	7%	8%	8%	10%	9%	6%	18%	-1%	16%	-5%	7%
	IEF	3,1	1,7	0,1	1,1	0,3	15,4	0,6	8,6	0,7	0,6	0,7
SERVIÇOS	crescimento ICMS	-1%	3%	14%	21%	20%	-6%	7%	14%	6%	16%	2%
	crescimento VA	15%	16%	5%	-1%	-4%	8%	-5%	7%	6%	3%	7%
	IEF	0,9	0,2	2,8	23,2	5,5	0,6	2,3	2,0	1,0	5,8	0,2
TOTAL	crescimento ICMS	3%	6%	10%	19%	9%	11%	2%	12%	3%	10%	1%
	crescimento VA	13%	14%	6%	2%	-1%	7%	2%	4%	9%	1%	7%
	IEF	0,3	0,4	1,8	10,5	9,8	1,5	1,2	3,5	0,4	15,1	0,1

### Esforço Fiscal Total

Os Gráficos 22 e 23 apresentam a evolução das taxas de crescimento anuais e o índice de esforço fiscal total do ICMS, calculado da forma descrita acima, no período entre 1996 a 2007.

Percebe-se que, na maior parte do período estudado, o ICMS cresceu mais do que o valor adicionado, conforme indica o Gráfico 22, apresentando sua maior parte acima da linha que indica IEF igual a 1,0. As exceções encontram-se entre 1996-98, 2004-05 e 2006-07.

Gráfico 22

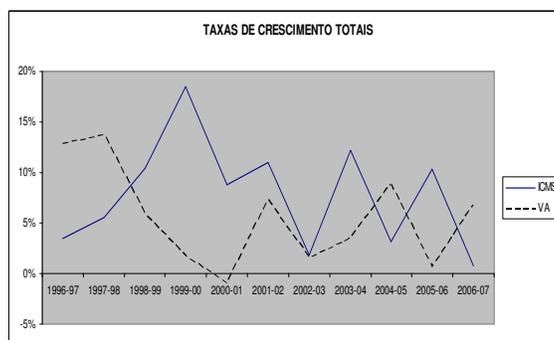


Gráfico 23

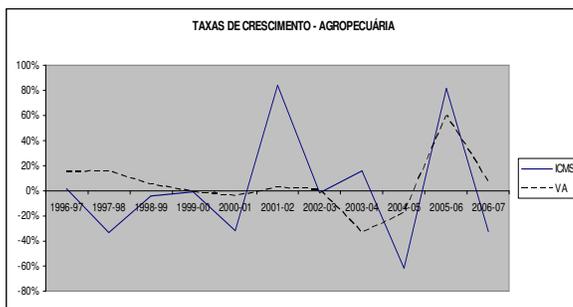


Passa-se agora ao estudo setorial da evolução do índice, a fim de se tentar explicar as variações totais.

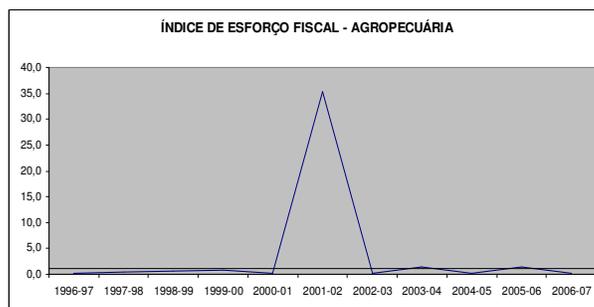
### Esforço Fiscal Setorial

Os **Gráficos 24 e 25** apresentam as taxas de crescimentos anuais do valor adicionado e do ICMS, e o índice de esforço fiscal do setor agropecuário, respectivamente.

**Gráfico 24**



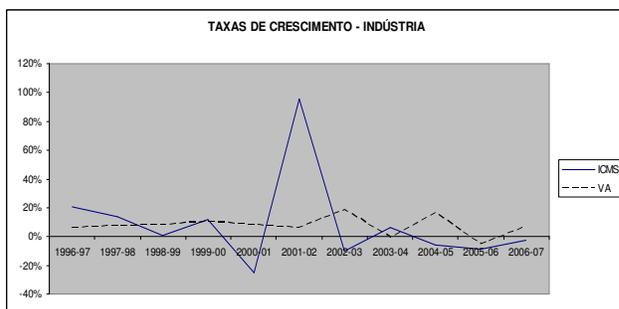
**Gráfico 25**



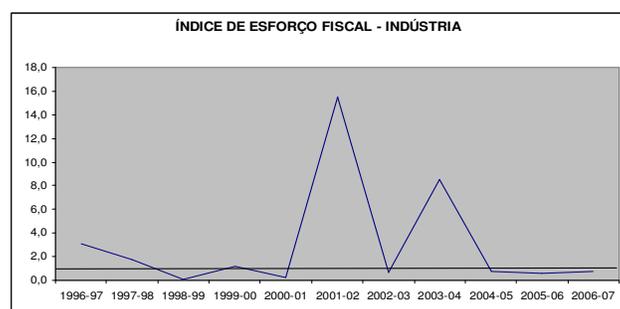
De forma inversa do que foi observado em termos totais, percebe-se que na maior parte do período estudado, o crescimento do valor adicionado foi superior ao do ICMS no setor. Existem exceções, conforme os picos apresentados no Gráfico 20 em 2001-2002 e 2004-2005. Daí a pequena influência do setor no que se observou em termos totais, como era de se esperar.

Os **Gráficos 26 e 27** apresentam a evolução anual das taxas de crescimentos anuais do valor adicionado e do ICMS, e do índice de esforço fiscal do setor indústria, respectivamente.

**Gráfico 26**



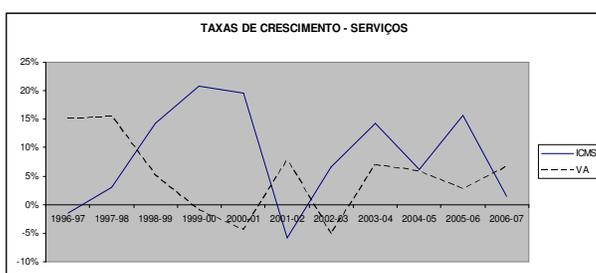
**Gráfico 27**



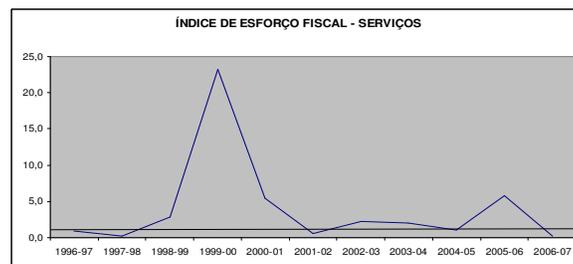
Ao compararmos este setor com o setor agropecuário, observa-se que o setor indústria tem uma contribuição maior no resultado total uma vez que o índice de esforço fiscal apresentado no Gráfico 27 encontra-se por mais tempo acima do valor 1,0.

Por fim, os **Gráficos 28 e 29** apresentam a evolução das taxas de crescimentos anuais do valor adicionado e do ICMS, e do índice de esforço fiscal do setor de serviços, respectivamente.

**Gráfico 28**



**Gráfico 29**



O Gráfico 29 demonstra que o setor apresenta esforço fiscal superior a 1,0 na maior parte do período estudado, com exceção dos anos de 1996-1998, 2001-2002 e 2006-2007, e é o grande responsável pelos resultados totais. O primeiro pico do gráfico, entre 1999-2000, está provavelmente associado ao aumento de alíquotas em determinados setores, explorado em detalhes no próximo item deste trabalho, enquanto que o último, entre 2005-2006, parece ter relação com o incremento de arrecadação do segmento comércio no período.

Da análise gráfica das curvas de evolução do índice de esforço fiscal total e setorial, verifica-se que o setor de serviços é o que mais influencia o total, seguido do setor de indústria, confirmando o resultado obtido na análise anterior.

Observe que no período entre 1996-1998, o índice de esforço fiscal do setor de serviços inferior a 1,0 causou índices totais inferiores a 1,0 também. Por outro lado, no período entre 2001-2002, o índice total não foi inferior a 1,0 apesar do índice do setor de serviços ser inferior a 1,0, devido à contribuição do pico no setor de indústria.

Entre 2004 e 2005, o índice de esforço total foi inferior a 1,0, uma vez que o setorial de serviços apresentou valor unitário e o de indústria inferior a 1,0.

## **VI. AGENDAS TRIBUTÁRIA E ECONÔMICA**

Com o intuito de tentar explicar as variações nos gráficos de índice de esforço fiscal, foram elaboradas as agendas tributária e econômica do DF, no período em estudo.

### **AGENDA TRIBUTÁRIA**

O Anexo I contém um quadro que explicita as principais alterações de alíquotas do ICMS e sua respectiva legislação no período em estudo.

Da análise do Anexo I, no setor das blue chips, destaca-se o aumento de algumas classes de consumo de energia elétrica em fevereiro de 1997, de 17% para 21%, que não parece ter produzido o efeito de aumento de arrecadação no período correspondente, conforme se verifica na curva de crescimento do ICMS na indústria.

Por outro lado, o aumento de 12% para 17% no mesmo mês de produtos de limpeza e outros (papel higiênico, sabão, sabonete, creme dental, gás de cozinha, fubá, pneu recauchutado), bem como o aumento de alíquotas de alguns produtos alimentícios (feijão, leite, margarina, etc.) de 7% para 12%, e de outros produtos do mesmo gênero (leite em pó, lingüiça, manteiga, etc.) de 7% para 17% em janeiro de 2000, parecem estar relacionados com o pico do período no gráfico de esforço fiscal de serviços. Ainda relacionado a este pico, tem-se o início do Regime Especial do Setor Atacadista em 1999, como também o início do programa de incentivo ao atacado e a indústria, chamado PRÓ-DF, em janeiro de 2000. O PRÓ-DF pode também ter contribuído para o primeiro pico do gráfico de esforço fiscal da indústria. Finalmente, estes picos nos gráficos de índice de esforço fiscal da indústria e de serviços podem ter sofrido também a influência do aumento de arrecadação das blue chips a partir de 1999.

No comércio de automóveis, ocorreram dois decréscimos de alíquotas, o primeiro, de 25% para 17%, em fevereiro de 1997, e o segundo, de 17% para 12%, em maio de 2002. Tais decréscimos provocaram quedas pontuais nos anos de redução, mas depois contribuíram para o aumento da frota de veículos, que ao longo do tempo, causou aumento de arrecadação do segmento, sendo que o comércio de veículos tornou-se um dos líderes em crescimento, conforme observa-se no Gráfico 11.

Em maio de 2003, a implantação do programa de incentivo chamado PRÓ-DF Logístico passa a permitir a concessão de créditos adicionais nas operações interestaduais que vem a impactar, principalmente, o recolhimento das empresas de telecomunicações que passaram a comprar e utilizar estes créditos das empresas beneficiadas pelo programa, a partir de julho de 2006. Outra medida de impacto no segmento de comunicações decorreu da celebração do Convênio ICMS 139/06, que definiu que o valor do ICMS referente à prestação onerosa de serviço de comunicação, na modalidade de monitoramento e rastreamento de veículo e carga, fosse devido e recolhido em favor das unidades federadas do domicílio do tomador do serviço, provocando queda de arrecadação do segmento no DF. Destes dois fatores, decorre a queda de arrecadação do segmento comunicações entre 2006 e 2007, que contribuiu para a queda no gráfico de esforço fiscal do setor de serviços.

Em 2007, a desativação do Regime Especial dos Atacadistas pode ter contribuído para a queda de arrecadação do segmento. Entre 2005 e 2006, o comércio atacadista apresentou crescimento real de 11%, e no período subsequente, 2006 e 2007, cresceu apenas 4%, queda visível no gráfico de esforço fiscal no setor de serviços. Em junho de 2008, foi implantado um novo regime especial para o segmento.

## **AGENDA ECONÔMICA**

Entre 1996 e 1998, houve perda de receita de ICMS dos estados brasileiros como um todo decorrente da aprovação da Lei Kandir (Lei Complementar nº 86/1996) que desonerou as exportações e concedeu crédito às mercadorias destinadas ao ativo permanente das empresas. Os efeitos da Lei foram compensados parcialmente pelo aumento do Fundo de Participação dos Estados em função do aumento da receita federal do período, como também por mecanismos da própria Lei Kandir. De qualquer forma, foram acumuladas perdas para os estados como um todo, e inclusive, para o DF. Esta perda pode estar associada à primeira depressão do gráfico de índice de esforço fiscal total.

Entre 1999 e 2001, em função das metas fixas a serem cumpridas estabelecidas no acordo com o FMI, os estados promoveram aumento de impostos, através da elevação de alíquotas, implementação de regimes especiais e programas de incentivo, além de contenção de gastos. No caso do DF, conforme já mencionado na Agenda Tributária acima, em 1999 foi implementado o Regime Especial dos Atacadistas, e em janeiro de 2000 foi promovida a

elevação de alíquotas de diversos produtos alimentícios, bem como implantado o programa de incentivo à indústria e ao atacado (PRÓ-DF)

Entre 2001 e 2002, além da rápida desaceleração da economia norte-americana e da crise da Argentina, a crise energética impactou negativamente a produção, e conseqüentemente, a arrecadação do ICMS. Em 2002, houve a recuperação do setor automobilístico no país, que coincidiu com a 2ª redução de alíquotas do setor. A princípio, esta redução de alíquota pode ter impactado negativamente, no entanto, a arrecadação do ICMS veículos passa a crescer a partir de 2002, conforme demonstra o Gráfico 11.

Nos anos que seguem, entre 2003 e 2007, foram adotadas ciclicamente no país políticas restritivas, com aumento da taxa de juros, em momentos de pressão inflacionária, e políticas de retomada de crescimento, em momentos de reversão da tendência inflacionária. A partir de 2007, é que seria esperada uma melhorada real no ritmo de crescimento uma vez que metas de crescimentos foram incluídas no PAC.

O pico no índice de esforço fiscal entre 2005 e 2006 está associado ao crescimento de arrecadação do segmento comunicações, que atingiu seu auge em 2006, e do segmento comércio, especialmente varejista.

Finalmente, em 2007, a crise financeira dos Estados Unidos repercute na economia brasileira como um todo, que passa a sentir seus reflexos em 2008, com a pressão inflacionária no preço dos alimentos, como também, com o impacto na indústria, decorrente da queda do crédito e redução da demanda.

## **VI. O PERÍODO 2007-2008**

Em 2008, a arrecadação do ICMS foi de R\$ 3,9 bilhões, representando um crescimento nominal de 14,5% e real de 7,6% em relação a 2007. As **Tabelas 5 e 6** apresentam os totais de ICMS arrecadados e as principais participações dos principais setores da economia e do setor das blue chips no DF em 2008.

O ano de 2008 deu continuidade ao processo de declínio de concentração de arrecadação das blue chips iniciado em 2006, conforme apresenta o Gráfico 14. Em 2006, o

setor representava 48% da arrecadação do ICMS, reduzindo para 46% em 2007 e 45% em 2008. De 2007 para 2008, a participação de arrecadação de combustíveis cresceu, enquanto que as participações de comunicações e energia elétrica decresceram.

O aumento da arrecadação de combustíveis está em parte associado aos efeitos de implantação da Nota Fiscal Eletrônica no segmento e do Convênio 110/2007, que prevê a inclusão do álcool no regime de substituição tributária. Quanto ao decréscimo da participação de arrecadação em comunicações está provavelmente associado aos efeitos de transferência de saldo credores para empresas de telecomunicações, que inclusive, tal decréscimo tende a aumentar, pois o limite de abatimento do imposto devido foi ampliado de 10% para 20% (Decreto 29.769 de 29/11/2008).

Da análise das Tabelas 5 e 6, entre 2007 e 2008, observa-se que a diminuição de participação do setor das blue chips foi compensada pelo aumento de participação do comércio, que cresceu 1%. O segmento comércio atacadista que entre 2006 e 2007 teve crescimento real de 6%, entre 2007 e 2008 cresceu 13%. O comércio varejista, por sua vez, que havia apresentado crescimento real de 3%, entre 2006 e 2007, cresceu 7%, entre 2007 e 2008.

Quanto ao comércio varejista de veículos, que é bastante significativo para o DF, começou a mostrar os reflexos da crise financeira americana a partir de novembro de 2008, mas não chegou a reduzir sua participação na arrecadação do ICMS, devido ao bom desempenho no 1º semestre do ano. No entanto, o crescimento real que foi de 30% entre 2006 e 2007, caiu para 8% entre 2007 e 2008.

O segmento indústria de transformação manteve sua participação na arrecadação do ICMS, porém houve decréscimo da participação de bebidas, que é o seu produto mais relevante, que passou de 4,2% de participação para 3,7%. A industrialização de bebidas que no período anterior, entre 2006 e 2007, havia demonstrado crescimento real de 3%, sofreu decréscimo de 7% no período, provavelmente como reflexo da crise.

Tabela 5

SETOR ECONOMICO	ICMS 2007		ICMS 2008	
	valores correntes	Milhões R\$ % ICMS	Milhões R\$ % ICMS	
<b>AGROPECUÁRIA</b>	<b>2,70</b>	<b>0,1%</b>	<b>4,04</b>	<b>0,1%</b>
<b>INDÚSTRIA</b>	<b>602,69</b>	<b>17,6%</b>	<b>672,36</b>	<b>17,1%</b>
INDÚSTRIA EXTRATIVA MINERAL	0,85	0,0%	1,87	0,0%
INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO	339,52	9,9%	388,29	9,9%
BEBIDAS	144,20	4,2%	143,57	3,7%
UTILIDADE PÚBLICA	262,29	7,7%	282,17	7,2%
ENERGIA ELÉTRICA	258,40	7,5%	278,00	7,1%
CONSTRUÇÃO CIVIL	0,02	0,0%	0,02	0,0%
<b>SERVIÇOS</b>	<b>2.821,35</b>	<b>82,3%</b>	<b>3.248,00</b>	<b>82,8%</b>
COMÉRCIO	2.121,38	61,9%	2.494,76	63,6%
COMÉRCIO ATACADISTA	1.329,12	38,8%	1.585,58	40,4%
COMBUSTÍVEIS	652,78	19,0%	769,24	19,6%
COMÉRCIO VAREJISTA	792,26	23,1%	909,18	23,2%
COMBUSTÍVEIS	35,14	1,0%	45,8	1,2%
AUTOMÓVEIS	261,43	7,6%	301,09	7,7%
ALOJAMENTO E ALIMENTAÇÃO	27,84	0,8%	33,55	0,9%
TRANSPORTE E ARMAZENAGEM	47,42	1,4%	52,34	1,3%
COMUNICAÇÕES	623,51	18,2%	665,73	17,0%
OUTROS SERVIÇOS	1,20	0,0%	1,62	0,0%
<b>TOTAL</b>	<b>3.426,74</b>	<b>100,0%</b>	<b>3.924,40</b>	<b>100,0%</b>

Tabela 6

BLUE CHIPS	ICMS 2007		ICMS 2008	
	Milhões R\$ % ICMS	Milhões R\$ % ICMS		
COMBUSTÍVEIS	687,93	20,1%	815,04	20,8%
ENERGIA ELÉTRICA	258,40	7,5%	278,00	7,1%
COMUNICAÇÕES	623,51	18,2%	665,73	17,0%
<b>TOTAL BLUE CHIPS</b>	<b>1.569,84</b>	<b>45,8%</b>	<b>1.758,77</b>	<b>44,8%</b>
<b>TOTAL ICMS</b>	<b>3.426,74</b>	<b>100,0%</b>	<b>3.924,40</b>	<b>100,0%</b>

## VII. O PRIMEIRO TRIMESTRE DE 2009 E OS EFEITOS DA CRISE

Em um primeiro momento, como era de se esperar, a atividade econômica no Distrito Federal não foi tão afetada pela crise quanto nos demais estados da federação, uma vez que a presença do serviço público é forte, e não houve demissões. Desta forma, o nível de renda não caiu rapidamente.

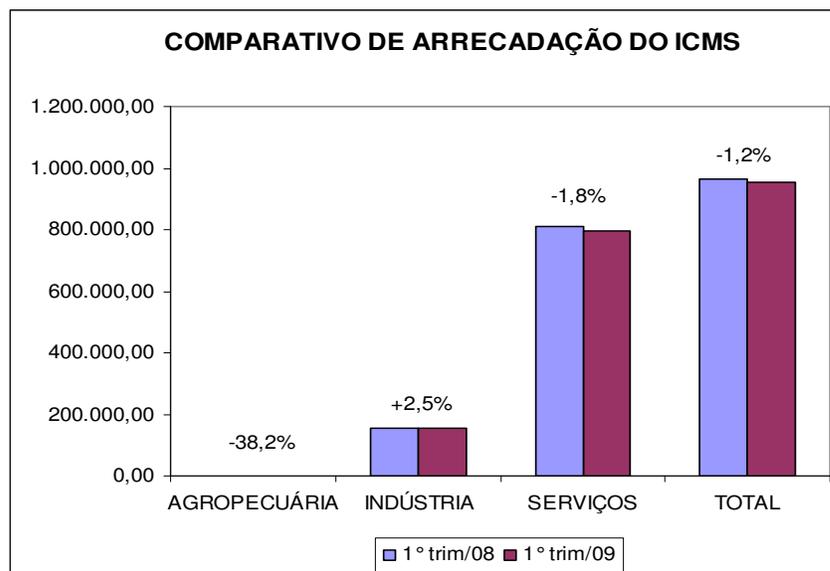
No entanto, devido à percepção da crise e ao corte recente no Fundo Constitucional, o governo do Distrito Federal vem anunciando que não haverá reajustes salariais, nem

contratações, enquanto não houver aumento de arrecadação. Daí a tendência de, ao longo do tempo, o poder de compra do funcionalismo diminuir, uma vez que diversas carreiras não logram reajustes desde 2006.

Para se ter uma idéia da extensão da crise na economia do Distrito Federal, foram comparados dados de arrecadação do ICMS do 1º trimestre de 2008 com dados do mesmo período em 2009.

O **Gráfico 30** abaixo, construído com base nos dados de arrecadação do ICMS, indica que a arrecadação do imposto como um todo decresceu 1,2% em termos reais, entre os primeiros trimestres de 2009 e 2008. Em termos setoriais, foi observado um decréscimo de 38,2% na arrecadação proveniente da agropecuária, um acréscimo de 2,5% na arrecadação proveniente da indústria e um decréscimo de 1,8% na arrecadação proveniente dos serviços.

**Gráfico 30**



Para aprofundar o entendimento desses resultados, os dados de arrecadação do ICMS provenientes dos setores de indústria e de serviços, que são os mais relevantes, foram estudados em seus diversos segmentos, como mostram os **Gráficos 31 e 32**.

Gráfico 31

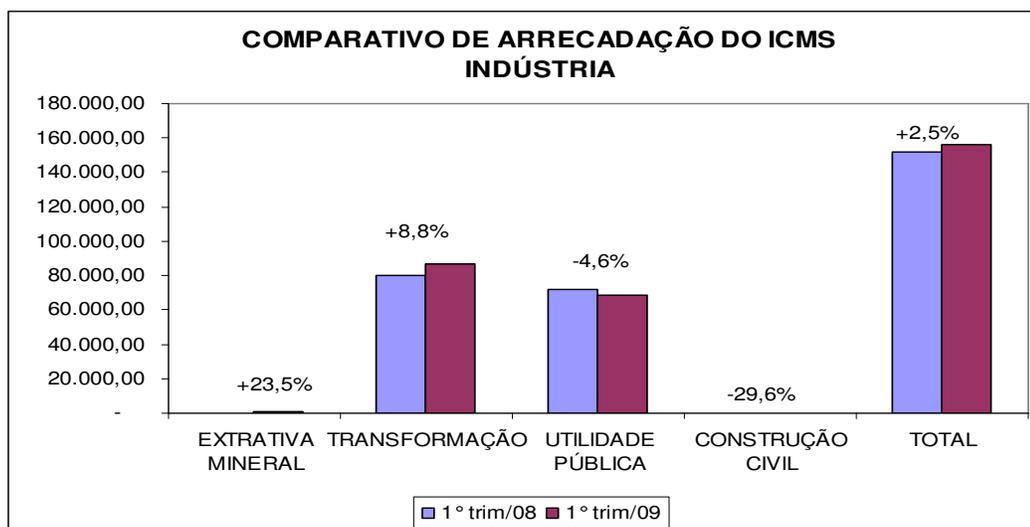
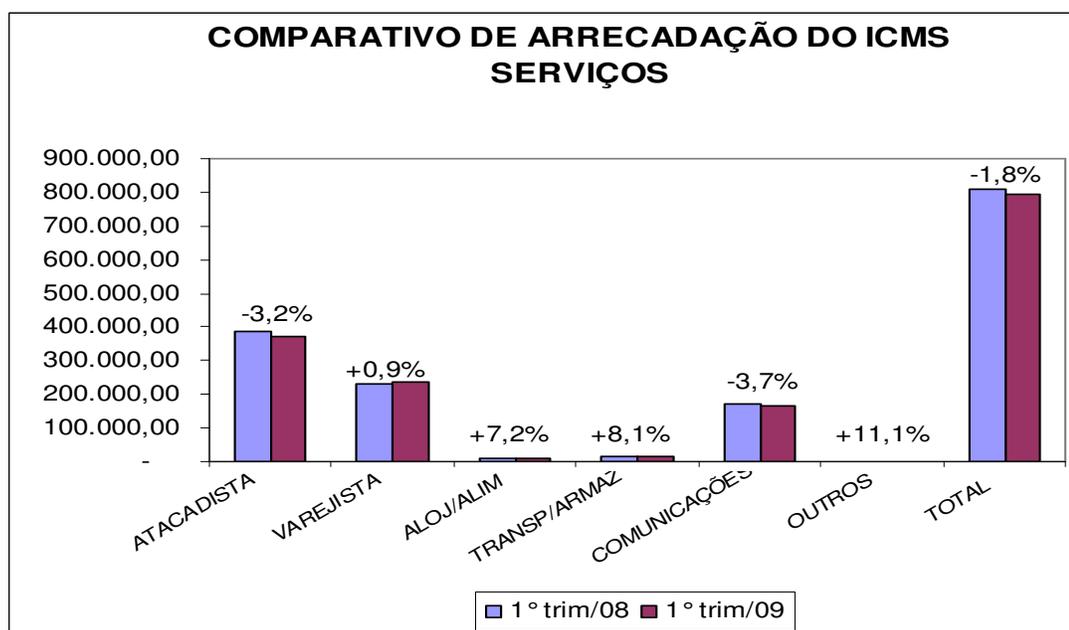


Gráfico 32



No setor de indústrias, conforme demonstra o Gráfico 31, os segmentos mais relevantes – indústria de transformação e utilidades públicas, tiveram comportamento divergentes. Enquanto que a indústria de transformação cresceu 8,8% em termos reais, utilidades públicas decresceram 4,6%, indicando provavelmente uma retração no segmento de energia elétrica.

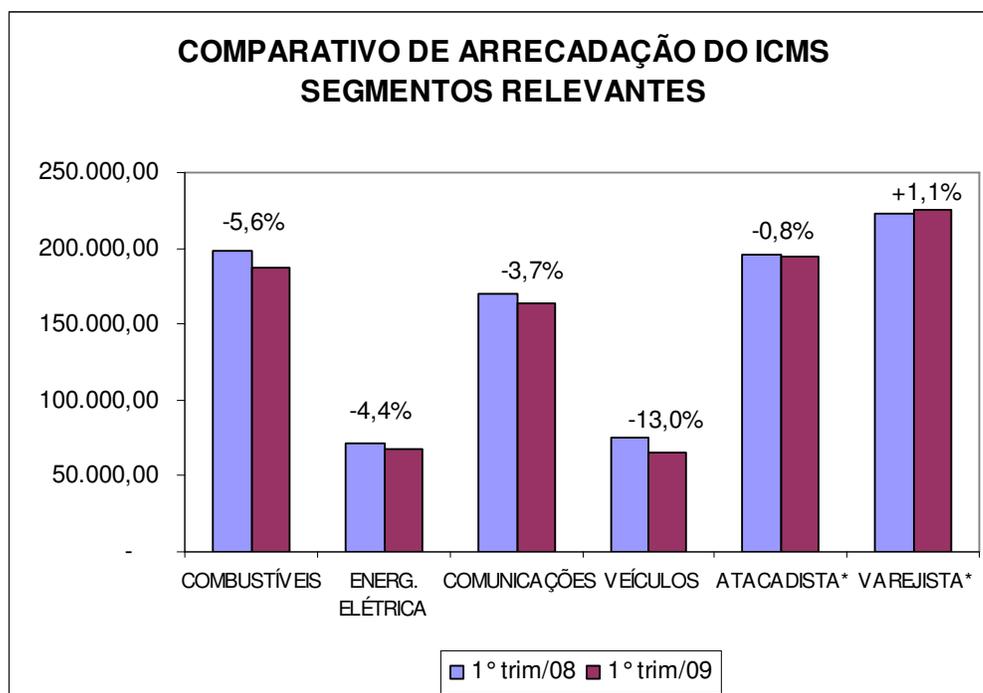
O aumento do acumulado do 1º trimestre de 2009 contra igual período em 2008 na indústria de transformação decorreu da maior liberação de recursos para o programa de incentivos do Pró-DF em março de 2009.

No setor de serviços, o maior decréscimo foi no segmento de comunicações de 3,7%, seguido do comércio atacadista de 3,2%. Por outro lado, foram registrados incrementos em outros setores de menor participação, bem como de 0,9% no comércio varejista.

A retração real verificada no setor de comunicações resultou do maior aproveitamento de crédito adquirido de terceiros por parte de contribuinte do setor, cujo limite foi ampliado para 20% do imposto devido no final de 2008.

O **Gráfico 33** apresenta o comportamento da arrecadação do ICMS do 1º trimestre de 2009 frente à 2008 das blue chips, além de veículos e comércio atacadista e varejista, excluindo-se combustíveis.

**Gráfico 33**



\* sem combustíveis

A partir do Gráfico 33, verifica-se que com exceção do comércio varejista sem combustíveis que apresentou crescimento real de 1,1%, os demais segmentos de relevância tiveram queda de arrecadação, sendo que a maior foi de 13,0% em veículos, seguida da retração de 5,6% dos combustíveis, 4,4% de energia elétrica, 3,7% de comunicações e por fim, 0,8% do comércio atacadista sem combustíveis.

Com exceção da queda no segmento de comunicações que está associada à medidas de política fiscal, as demais quedas, em veículos, energia elétrica, combustíveis e comércio atacadista, podem estar de fato relacionadas à crise financeira, a exemplo do que vem acontecendo nos outros estados. Por outro lado, a crise ainda não teve reflexo no varejo, uma vez que o setor apresentou aumento real na comparação com o 1º trimestre de 2008.

## VIII. CONCLUSÃO

O presente estudo teve como foco investigar se o comportamento da arrecadação do DF é preponderantemente explicado pela arrecadação do setor das blue chips da economia: combustíveis, energia elétrica e comunicação.

A partir de dados do IBGE, constatou-se a forte influência do setor de serviços na economia do Distrito Federal. Entre 1996 e 2007, a evolução anual do valor adicionado total tributável acompanha diretamente a evolução do valor adicionado pelo setor de serviços.

Inicialmente, partiu-se de uma comparação regional de confronto da arrecadação do ICMS no DF com a evolução do PIB estadual, com uma série histórica de 20 anos, de 1985 a 2004. Com base nos resultados estatísticos obtidos da regressão, a arrecadação do ICMS no DF, assim como na região Centro-Oeste, parece poder ser explicada pelo PIB, ao contrário da expectativa inicial de preponderância dos segmentos referidos acima. Porém, esta análise foi feita de maneira geral, não se destacando a parcela do PIB tributada pelo imposto.

Em seguida, aprofundou-se a análise, investigando inicialmente os grandes setores da economia – agropecuária, indústria e serviços, como também o setor das blue chips da economia, e em seguida, excetuou-se o setor das blue chips da análise setorial. Para tal,

foram reunidos dados de arrecadação do ICMS, da Secretaria de Fazenda do DF, e de valores adicionados tributáveis pelo ICMS, no período entre 1996 e 2007.

Com o intuito de se estudar a mesma questão sob um diferente prisma, foram calculadas as taxas de crescimento de arrecadação e de valor adicionado total e setorial, e a partir delas, estimados os respectivos índices de esforço fiscal. Valores de índices superiores a 1 sinalizam esforço de arrecadação no período.

Foram também inseridos dados de arrecadação setorial do ICMS de 2008 para verificar se os dados mais recentes confirmam as tendências de comportamento da arrecadação obtidas da análise do período 1996-2007.

Finalmente, foi efetuada a comparação da arrecadação do 1º trimestre de 2009 frente a igual período de 2008, para se avaliar os efeitos da crise financeira.

Portanto, a partir da análise desenvolvida, foi possível fazer as seguintes constatações em relação à arrecadação de ICMS no DF:

1. Conforme dados fornecidos pela CODEPLAN, no período estudado, isto é, entre 1996 e 2007, o valor adicionado tributável representa entre 18% a 20% do PIB total, ressaltando que a parcela de valor adicionado considerada tributável pode estar superestimada;
2. A aparente boa relação entre o crescimento do DF e o crescimento do PIB como um todo, não se mantém, após a análise setorial;
3. A arrecadação do ICMS no DF parece ser influenciada pelo setor de indústria e de serviços, com uma preponderância desse último, o que era de se esperar devido ao caráter fortemente terciário da economia;
4. Dentro do setor de serviços, os segmentos comércio e comunicações parecem exercer maior influência na arrecadação;
5. Quanto ao setor de indústrias, a arrecadação do ICMS pode ser explicada pelo valor adicionado no segmento indústria de transformação, ou pelo segmento utilidades públicas;
6. No período entre 1996 a 2007, o setor das blue chips e do comércio são os de maiores relevância na arrecadação do ICMS no DF, sendo que a partir de 2006, as

blue chips parecem estar perdendo participação na arrecadação para o comércio. As reduções de tarifas de energia elétrica, a estabilização dos preços de combustíveis e efeitos de política fiscal no segmento de comunicações começam a apresentar reflexos na arrecadação, influenciando-a para baixo. No segmento comércio, por sua vez, verifica-se que o atacado constitui a parcela mais significativa, representando 62% da arrecadação do segmento. Além da situação geográfica do DF, provavelmente o regime especial dos atacadistas explica o bom comportamento da arrecadação do segmento;

7. As estimativas de esforço fiscal comprovam os resultados acima, uma vez que a evolução do índice de esforço fiscal total parece primeiramente acompanhar a evolução do mesmo índice do setor serviços, e em seguida, sofre influência também do setor indústria;
8. As agendas econômica e tributária ajudaram a explicar os picos dos gráficos de índice de esforço fiscal;
9. Os dados de arrecadação de 2008 demonstram que o setor das blue chips continua a decrescer em participação, enquanto é crescente a participação do segmento comércio, em especial, do comércio atacadista;
10. A comparação em termos de arrecadação do ICMS do 1º trimestre de 2009 frente a igual período de 2008 sugere sinais da crise em alguns segmentos: veículos, energia elétrica, comércio atacadista e combustíveis. O comércio varejista ainda não apresenta efeitos da crise.

## **IX. DESAFIOS PARA O FUTURO**

Diante das constatações de que recentemente o setor das blue chips começa a impactar negativamente a arrecadação do ICMS, puxando-a para baixo, e de que a arrecadação do DF é fortemente influenciada pelo segmento comércio, quais caminhos devem ser tomados?

Verificou-se que o regime especial de incentivo aos atacadistas provocou incremento na arrecadação, foi extinto no final de 2007. No entanto, diante da percepção de importância do segmento, o DF implantou um novo regime especial de apuração para os atacadistas em junho de 2008.

No presente estudo, foi verificado também que um dos segmentos que mais influencia a arrecadação do setor de indústrias é a indústria de transformação. Foi dado um passo no DF nesse sentido de incentivo à indústria, como também, ao setor atacadista, através da criação de um programa chamado PRÓ-DF, que destina recursos a estes dois setores da economia. Este programa promoveu um incremento da arrecadação desses setores, principalmente após 2002, quando passou a ser emitido documento de arrecadação imediatamente após da comprovação do recurso na conta da empresa. Porém, o programa até hoje depende de disponibilidade orçamentária, o que torna instável o seu fluxo financeiro. Dinamizar esse tipo de programa também constitui uma forma concreta de ampliar as fontes de arrecadação local.

Finalmente, existem na economia do DF segmentos que têm demonstrado um crescimento expressivo. O primeiro deles é o segmento comércio varejista de veículos, que em virtude do aumento da frota nacional influenciou positivamente a arrecadação do segmento entre 2006 e 2007, com crescimento real de 30%, mas que em 2008, começa a apresentar sinais de declínio em virtude da conjuntura econômica. No setor de indústrias, é expressiva a produção de bebidas cuja participação média no setor indústria é de 17%, na arrecadação total é de 4% e entre 2006 e 2007 teve crescimento de 3%. Porém, em 2008, também apresentou reflexos da crise.

Portanto, a sinalização é de que é necessário procurar alternativas à concentração da arrecadação nas blue chips. A tendência da arrecadação proveniente do setor das blue chips é decrescente ao longo do tempo por motivos básicos: o avanço da tecnologia tende a diversificar os serviços de comunicações, que por vezes, não estará dentro da incidência do imposto, além de baratear o próprio serviço; e, a necessidade de redução de custos nos setores de energia elétrica e de combustíveis, torna-se cada vez mais imperativa para o crescimento do país.

O DF apresenta um bom potencial para desenvolver alternativas ao setor das blue chips, uma vez que, conforme foi demonstrado no presente estudo, sua arrecadação não se encontra exclusivamente dependente deste setor, e os resultados de arrecadação mais recentes demonstram que existem setores que podem vir a compensar o declínio das blue chips. Dinamizar os segmentos do comércio e da indústria de transformação parece ser o caminho indicado.

**PERNAMBUCO - ALGUNS ASPECTOS DO ICMS: ÚLTIMA DÉCADA E  
QUESTÕES PARA UM FUTURO PRÓXIMO**

**Maria Roseana de Carvalho Soares**

**Superintendência de Planejamento Estratégico, Secretaria da Fazenda do Estado de  
Pernambuco<sup>26</sup>.**

---

<sup>26</sup> Este trabalho foi possível graças às informações produzidas e disponibilizadas pela COTEPE, àquelas cedidas por Gedalva Baratto (SEFA/PR) e Ivo Pedrosa e pelas diretorias tributárias da SEFAZ/PE. Particularmente, é resultante da orientação de Eli Alves de Oliveira e Eneida Ende (SEFAZ/PE) e dos trabalhos e debates dos professores Fernando Rezende (FGV/BSB) e Sérgio Prado (UNICAMP), no âmbito do Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros (FFEB). A Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (CONDEPE/FIDEM) contribuiu com informações econômicas.

## INTRODUÇÃO

Iniciado por tópicos sobre as reformas tributárias de 1967 e 1988, este trabalho se detém num período de mais ou menos dez anos (1996 a 2005) fundamentais à compreensão do desempenho do ICMS em Pernambuco e no Brasil. Em nenhum outro período houve tão intensa produção de informações e tantos recursos para registro de dados e avaliação desse imposto estadual. Deter-se-á em alguns aspectos da arrecadação (concentração e segmentação), combinadamente com o viés econômico estadual do PIB/VAB. Justifica-se maior destaque para esses aspectos por serem os pontos inovadores para a administração tributária decorrentes da Constituição Federal de 1988, que estendeu a incidência do ICM às operações com energia elétrica, produção de petróleo e derivados, minerais e serviços de telecomunicações e transporte interestadual e intermunicipal (ICMS). Mas, alguns aspectos foram trazidos até o exercício atual (2009)

### 1. METODOLOGIA

Não há como ignorar a mudança feita pelo IBGE, a partir de 2002, na metodologia para o cálculo do PIB, mas os desempenhos do PIB/PE e do ICMS/PE foram avaliados em série única. Serão feitas alterações oportunamente, após o IBGE retroagir com a nova metodologia, recalculando exercícios anteriores. As informações fazendárias foram tratadas em séries continuadas, também. Mas, algumas vezes, foi necessário contextualizar em períodos diferentes, preservando algumas características históricas.

Uma preocupação para os estados brasileiros é a arrecadação concentrada do imposto nos segmentos de comunicação, energia e combustíveis (doravante chamados de blue-chips). Compreender o desempenho havido nos últimos anos é um caminho à compreensão de tendências futuras da arrecadação do ICMS e necessidade para a administração tributário-financeira estadual.

Finalmente, este trabalho foi apoiado em observações e argumentos localizados no “ICMS: Como era, o que mudou ao longo do tempo, perspectivas e novas mudanças”, do Prof. Fernando Rezende, para o FFEb/FGV<sup>27</sup>, com a colaboração de Érika Araújo. Nele se encontra conteúdo histórico e analítico precioso e suas informações estão analisadas em uma

---

<sup>27</sup> Cadernos FFEb nº 11, 2009

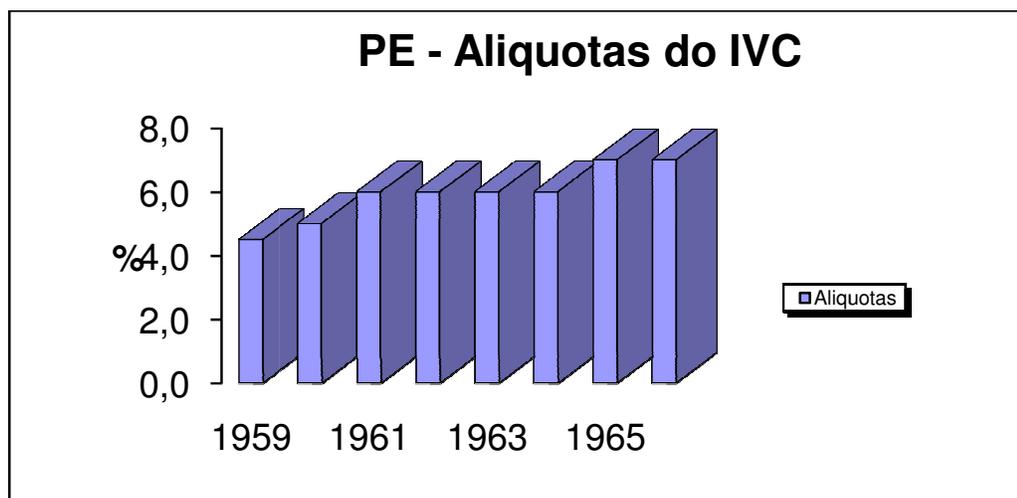
linguagem clara e acessível, quase jornalística, dificilmente encontrada nos arquivos usuais dos Estados.

## 2. TÓPICOS SOBRE OS IVC E ICM EM PERNAMBUCO

Toda reforma tributária provoca incertezas e temores de perda de arrecadação, principalmente aos Estados e aos Municípios por serem governos sub-nacionais incumbidos de prestar serviços nas mais diversas áreas e para uma população por vezes maior que de outros países. Mas, esses temores são por vezes desmistificados quando conhecida a história das alterações tributárias, por isso são lembrados alguns aspectos da tributação estadual nesse trabalho.

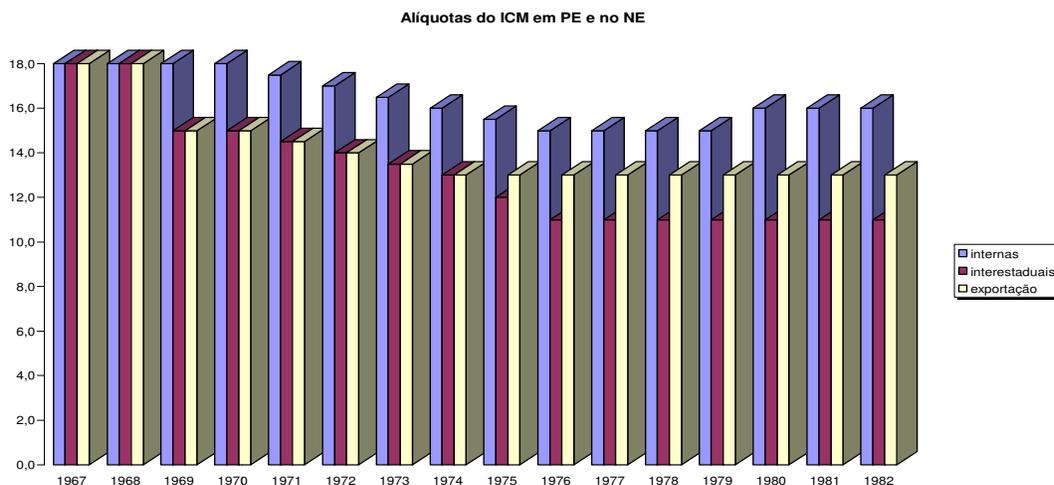
O Imposto Sobre Vendas e Consignação (IVC) incidia de forma cumulativa, desde 1936, sobre as vendas de mercadorias em geral e adotava “o princípio de destino”, sua receita pertencia ao Estado consumidor. Suas diversas alíquotas variavam de 4% (DF) a 11% (Amazonas), dificultando a adoção de um imposto sobre o valor agregado (IVA), que trazia mudanças significativas no processo de arrecadação. De 1959 a 1966, as regiões menos desenvolvidas tributavam com alíquotas mais elevadas, variando, no Nordeste, de 3,16% (Alagoas) a 7,60% (Bahia). No ano anterior à Reforma Tributária de 1967, os estados nordestinos apresentavam uma variação de 5% (Maranhão) a 7,60% (Bahia). O Gráfico 1 mostra a evolução das alíquotas do IVC em PE.

Gráfico 1



Na reforma tributária de 1965/1967, o ICM, novo imposto criado, pressupunha maiores alíquotas por conter o reconhecimento dos créditos a cada etapa da cadeia produtiva. E assim como a tributação anterior, nas regiões Norte e Nordeste, o ICM foi instituído com alíquotas mais elevadas (18%), assim como nas outras regiões (15%), porém uniformes por região. A pressão dos diversos setores produtivos e os impactos favoráveis ou não provocados nas regiões acarretou alterações significativas nas alíquotas, que continuaram uniformes intra-regiões, mas foram subdivididas em internas, interestaduais e de exportação, conforme demonstrado no Gráfico 2.

## GRÁFICO 2



No Gráfico 2 estão apresentadas a evolução e a involução das alíquotas em PE, que eram iguais para todo o NE. No período, 1967 a 1982, a expansão econômica permitiu a redução dos percentuais aplicados às bases tributárias do ICM, principalmente em relação às operações/prestações interestaduais e de exportação. Fato ocorrido em todas as regiões e registrado pela variação negativa da carga tributária desse imposto em percentuais do PIB Brasil. Em 1968, a arrecadação do ICM era 7,28% e em 1980 igual a 4,86% do PIB nacional. A partir desse ano a arrecadação do ICM teve desempenho positivo, atingindo uma carga tributária em torno de 7,5 % no final da década de oitenta quando é instituído o ICMS.

Nesse mesmo período a participação do PIB/ PE no produto interno bruto brasileiro ficou em torno de 2,7%, em média.

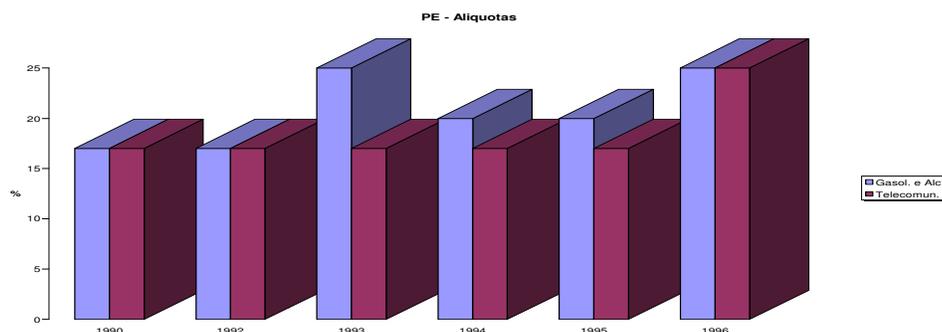
### **3. TRANSIÇÃO DO ICM AO ICMS**

A alíquota é o dispositivo legal mais revelador do perfil histórico-administrativo de um imposto. Independentemente das diversas formas de desoneração, de redução de carga tributária, de benefícios fiscais e dos regimes especiais acompanharem a tributação estadual, suas alíquotas são as primeiras preocupações para o contribuinte. E para as administrações tributárias, as alíquotas são um instrumento significativo para o ajuste das finanças estaduais, para o incremento econômico de setores que precisem ser beneficiados e para políticas sociais de redução de preço de determinadas mercadorias. Quando instituído, em PE, pela Lei nº 10.259, de 27 de janeiro de 1989, eram quatro as alíquotas do ICMS: 12% nas operações interestaduais, 13% nas exportações de mercadoria (produtos semi-elaborados e primários) ou serviço para o exterior, 17% regra geral e 25% para operações com produtos supérfluos.

A reforma de 1988 ampliou a incidência do imposto sobre a circulação de mercadorias agregando combustíveis, minerais, energia elétrica, comunicação e transporte interestadual. Os três primeiros segmentos são oligopolizados e por isto, talvez, transformaram-se nas principais fontes de arrecadação do ICMS. A facilidade de monitoramento (poucos contribuintes), conjugada ao alto e inescapável consumo, conduziu os Estados à concentração da arrecadação nesses produtos e serviços.

Nessa reforma, também, foi ampliada a competência dos Estados quanto à fixação das alíquotas internas. Autonomia essa recorrentemente utilizada a partir de então, por todos os entes federados, e demonstrada por alguns exemplos praticados, em PE, a partir de 1990, conforme Gráfico 3.

GRÁFICO 3



A evolução das alíquotas de comunicação e combustíveis entre 1990 – 1995 pode ser vista como a origem, os primeiros sinais da futura concentração da arrecadação do ICMS. Em PE, particularmente, foram os combustíveis o primeiro experimento de concentração ao serem elevadas (1993) suas alíquotas em oito pontos percentuais. As causas não serão tratadas neste trabalho.

O segmento de energia elétrica foi incluído, com algumas exceções por tipo e consumo, na regra geral (17%), permanecendo assim até 1995.

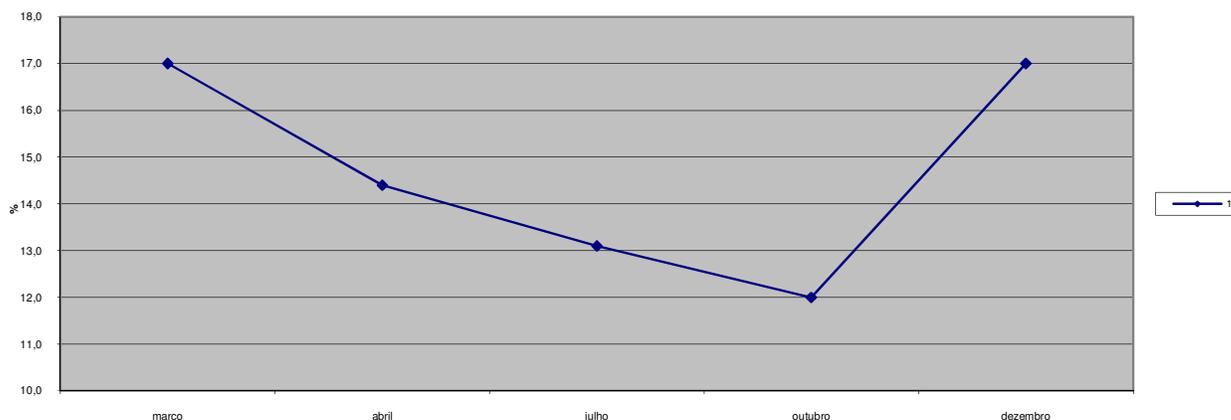
#### 4. AS ALÍQUOTAS DO ICMS (BLUE CHIPS) – PÓS 1995

O marco para a escalada das alíquotas das blue chips foi o ano de 1995, além de ter sido o ano que PE entrou efetivamente na guerra fiscal e para a maioria dos governos sub

nacionais foi o início da crise financeira decorrente da estabilização monetária do Plano Real. Em alguns segmentos econômicos encontramos exemplos da utilização das alíquotas como instrumento recorrente de política tributária, como o que se verificou nas operações com veículos novos para transporte de passageiros (realizadas por estabelecimento industrial) que foi alterada cinco vezes em um único exercício (Gráfico 4).

## GRÁFICO 4

PE - Alíquotas Veículos Novos - 1995



Em 1996, as informações são mais acessíveis e as séries mais detalhadas. OS maiores interesses da avaliação continuarão sendo as blue chips e as alíquotas, mas a arrecadação do ICMS tem maior espaço a partir desse exercício.

### 5. ENERGIA ELÉTRICA

A energia elétrica teve suas alíquotas aumentadas a partir 1995 e a exceção da energia de fonte termoelétrica, mantiveram-se estáveis até 2004, quando houve outro movimento de majoração de alíquotas. Nesse segmento, o único exemplo de redução de alíquotas foi à ampliação do consumo doméstico isento até 30 Kwh/mês (desde 1989) para 50 Kwh, a partir de 2007.

**TABELA 1 PE – Alíquotas de energia elétrica**

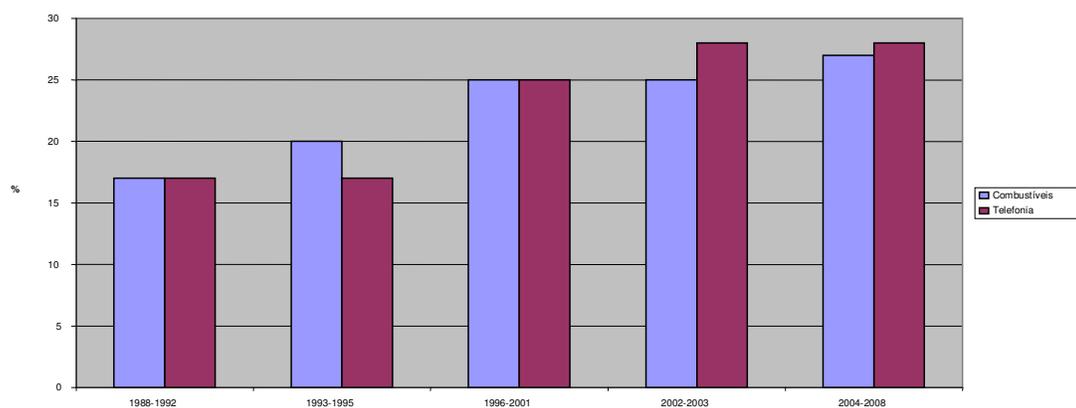
	1995 - 2000	2001 - 2003	2004-2005	2006 -2008
RURAL	ISENÇÃO	ISENÇÃO	ISENÇÃO	ISENÇÃO
RESIDENCIAL <30 KWH/MES	ISENÇÃO	ISENÇÃO	ISENÇÃO	ISENÇÃO <50 KWH/MES
RESIDENCIAL <100 KWH/MES TERMOELÉTRICA	ISENÇÃO	ISENÇÃO	ISENÇÃO	ISENÇÃO

RESIDENCIAL <31>300 KWH/MES	17%	17%	25%	25%
RESIDENCIAL <301>500 KWH/MES	20%	20%	25%	25%
RESIDENCIAL >500 KWH/MES	25%	25%	25%	25%
COMERCIAL	17%	25%	25%	25%
INDUSTRIAL	17%	25%	25%	25%
ILUMINAÇÃO DE VIAS PÚBLICAS	17%	25%	25%	25%
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	ISENÇÃO	ISENÇÃO	ISENÇÃO	25%
FERNANDO DE NORONHA	17%	ISENÇÃO	ISENÇÃO	ISENÇÃO

Fonte: SEFAZ/DTO/ Paulo Gondim

## 5.1 COMBUSTÍVEIS E COMUNICAÇÃO

GRÁFICO 5 - PE - Combustíveis e Telefonia - Alíquotas



Para os segmentos de combustíveis e telefonia, a história foi à mesma, iniciando em 1996 a majoração das alíquotas. Nesse ano a telefonia é o segmento com a maior elevação (8%), repetindo a performance dos combustíveis em 1993.

Nos três segmentos Blue Chips, em PE, estabilizam-se as alíquotas de 2004 em diante. Não são encontrados aumentos, mas uma redução para a energia de consumidores de baixa renda a partir de 2007.

Por onerarem muito a cadeia produtiva, presume-se que novos aumentos não sejam praticados nesses setores.

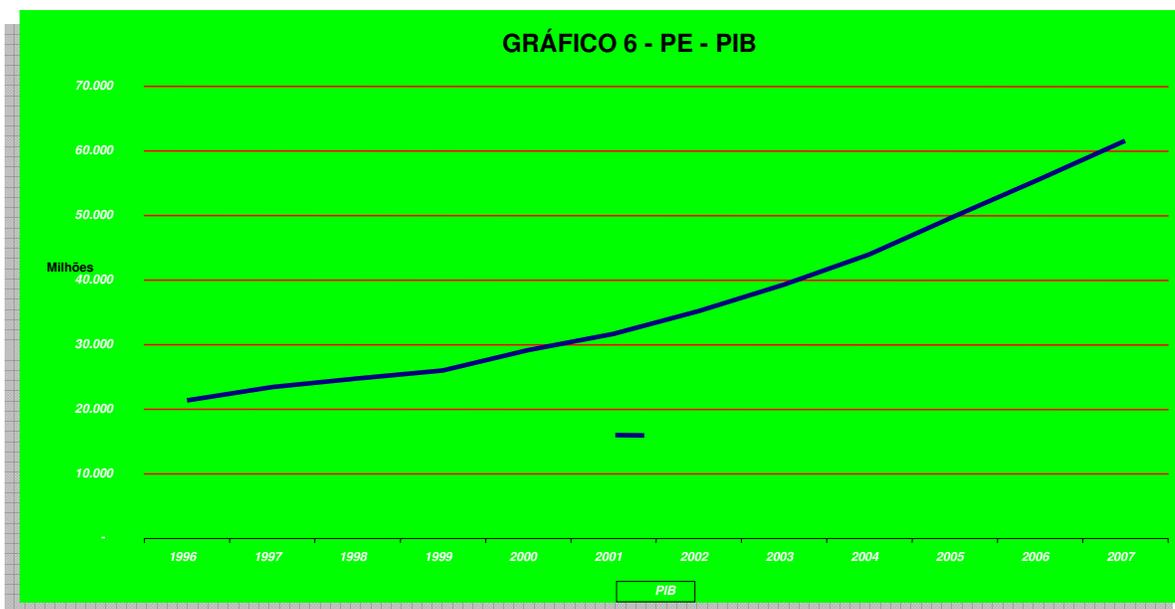
Dois motivos foram apontados como prováveis causas pela opção, em PE, de super taxar os combustíveis, a energia e a telefonia. Sabendo-se que são insumos básicos para o desenvolvimento de uma região, terá a administração fazendária condições de reduzir as alíquotas das Blue Chips? A concentração da arrecadação é tamanha que não há expectativa de que isto venha a ocorrer, sem que sejam tomadas outras medidas compensatórias.

## **6.0 A ARRECADAÇÃO DO ICMS/PE PÓS-1995**

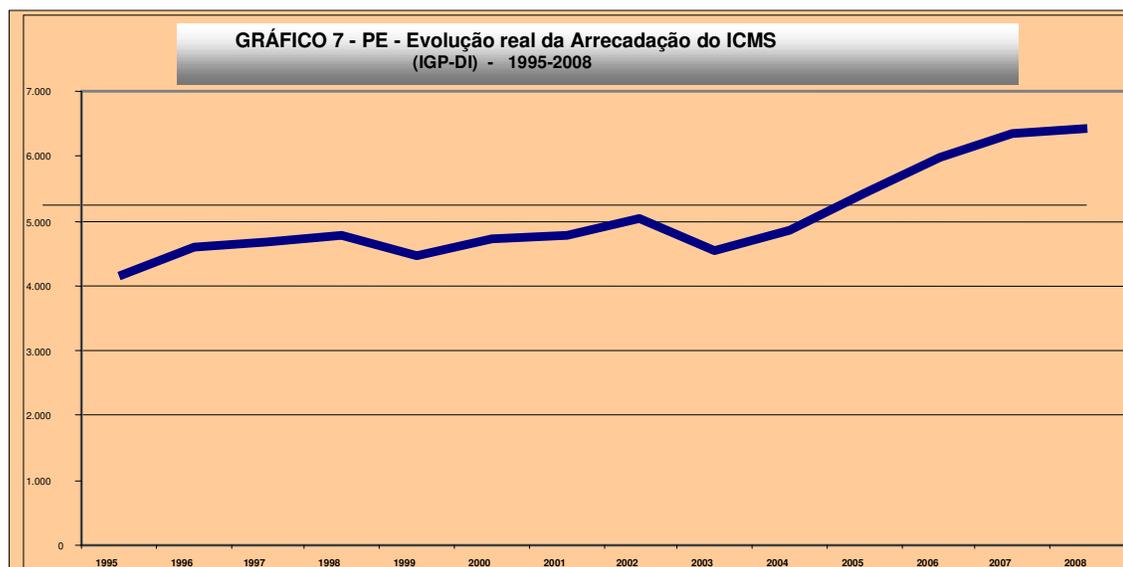
### **6.1 ARRECADAÇÃO TOTAL**

Partindo de 1995, Pernambuco, assim como todos os entes federativos, iniciou o processo de ajuste fiscal decorrente da estabilização monetária e das medidas implantadas pelo governo federal, que repercutiram nos Estados, a exemplo das privatização, da reforma tributária, da reforma previdenciária, da renegociação da dívida, etc. Os acontecimentos políticos à época e as medidas públicas adotadas podem ser enxergados nos resultados estaduais.

O PIB/PE (Gráfico 6) e a arrecadação do ICMS/PE (Gráfico 7) quando vistos em valores, não apresentam comportamento discrepante. Excetuando a arrecadação do ICMS, em 1999 e 2003, os resultados observados apresentam taxas positivas pós-1995, acentuadamente a partir de 2004.



As curvas representativas de valores monetários não apresentam picos, são ascendentes e aparentam um desempenho estável.



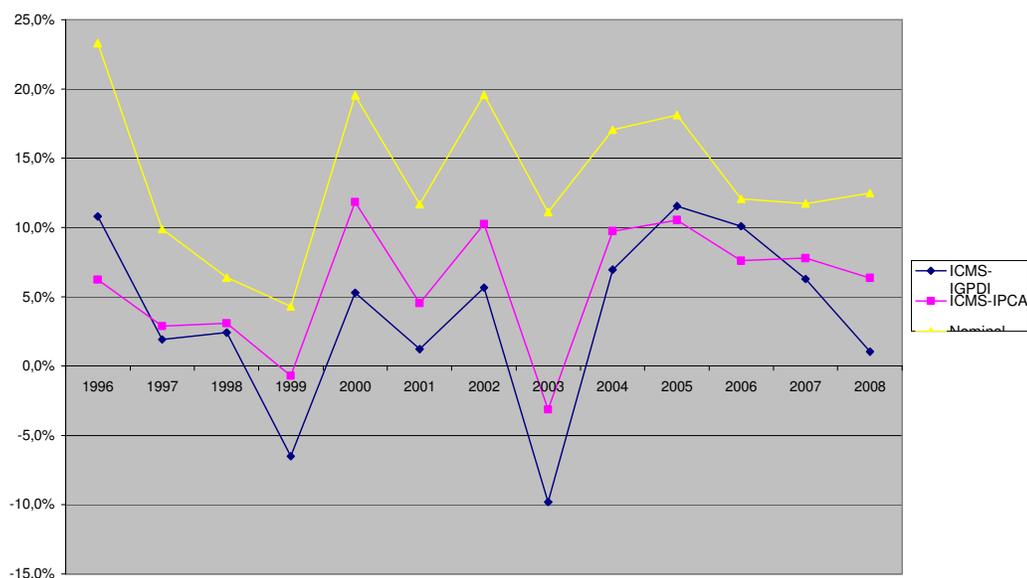
Quando as variações de desempenho (%) do ICMS nesse período são representadas, delinea-se uma maior aderência às instabilidades econômico-fiscais da época. No Gráfico 8 encontramos a história real do ICMS em PE, que certamente se assemelha a da maioria dos Estados brasileiros.

Interessante observar a evolução da arrecadação ICMS/PE. No período representado (1996 a 2008) em valores nominais temos sempre variações positivas. Mas, para as três

situações (nominal, IGP-DI e IPCA) subseqüentemente a um bom incremento da arrecadação ocorre uma variação declinante.

## GRÁFICO 8

PE - ICMS - Incrementos



No intervalo, 1996 a 1999, a curva amarela correspondente aos resultados nominais (sempre positivos) apresenta uma desaceleração muito acentuada, conseqüência do forte crescimento registrado nos dois primeiros anos do Plano Real. A curva do ICMS-IPCA aparentemente é aquela que melhor retrata a arrecadação. A retomada dos investimentos públicos e privados no Estado, associada aos programas sociais do Governo Federal e a modernização da máquina administrativa acarretam impactos positivos na receita do ICMS. Entre 2004 e 2008 encontramos o desempenho mais equilibrado dos anos analisados. É o único período que encontramos por cinco anos consecutivos resultados positivos.

A Tabela 2 contém outros elementos necessários à compreensão do período analisado. A variação do PIB só foi considerada a partir de 2003, por causa da mudança de metodologia do IBGE.

Tab. 2 - PE - Arrecadação do ICMS Total - 1995/2008												
Valores em R\$ milhões											Tx. anual	Inflação
ANOS	Valor	Média mensal	Inc. Nominal	Incremento real				Variação ICMS/		IGP-DI	IPCA	
				Vr. IGP	At IPCA	Vr. IGP	At IPCA	PIB **	ICMS/PIB***			
1995	1.192,6	99,4	-	4.101	3.060	-	-			6,83	13,24%	20,36%
1996	1.470,6	122,5	23,3%	4.544	3.251	10,81%	6,23%			6,87	9,34%	9,56%
1997	1.616,2	134,7	9,9%	4.632	3.345	1,94%	2,88%			6,90	7,48%	5,22%
1998	1.719,5	143,3	6,4%	4.744	3.448	2,41%	3,09%			6,93	1,70%	1,65%
1999	1.793,5	149,5	4,3%	4.670	3.424	-1,54%	-0,69%			6,89	19,98%	8,94%
2000	2.143,9	178,7	19,5%	4.670	3.829	0,00%	11,84%			7,36	9,81%	5,97%
2001	2.394,2	199,5	11,7%	4.727	4.003	1,22%	4,54%			7,55	10,40%	7,67%
2002	2.862,7	238,6	19,6%	4.995	4.414	5,66%	10,25%			8,12	26,41%	12,53%
2003	3.181,0	265,1	11,1%	4.504	4.275	-9,82%	-3,13%	-0,7%		8,09	7,67%	9,30%
2004	3.723,9	310,3	17,1%	4.818	4.692	6,96%	9,75%	4,1%		8,46	12,14%	7,60%
2005	4.398,8	366,6	18,1%	5.374	5.187	11,54%	10,54%	4,2%		8,81	1,22%	5,69%
2006	4.929,6	410,8	12,1%	5.917	5.581	10,10%	7,61%	5,1%		8,88	3,79%	3,14%
2007	5.508,3	459,0	11,7%	6.289	6.016	6,29%	7,79%	4,5%		8,94	7,89%	4,46%
2008	6.325,9	527,2	14,8%	6.494	6.536	3,26%	8,65%	7,2%		8,95	9,10%	5,90%

Fonte: Sefaz/SIAT/e-fisco - elaborada por Eli Alves de Oliveira

Obs. 1) Os valores do ICMS incluem juros, dívida ativa e Fundos

A partir de 2002, valores de PIB de acordo com a nova metodologia do IBGE

A meta da arrecadação de 2008 (12,50%) foi superada. O ano finalizou com um incremento de 14,84% no ICMS/PE. Observamos na Tabela 2 que a carga tributária do ICMS, em PE, teve um desempenho bastante positivo, apresentando um acréscimo de 2,19%, entre 1995 e 2008. Para confirmar essa performance seriam necessárias informações regionais e nacionais mais detalhadas. Mas, na Tabela 3 (PIB desagregado no período, de 2003 a 2005) as causas do resultado negativo do ICMS, em 2003, podem ser explicadas parcialmente pelas variações negativas dos setores Agropecuária e Serviços, como também, pelo baixíssimo incremento da Indústria. O desempenho desses setores é apresentado com a nova metodologia do IBGE.

**Tabela 3 – PE - Taxas de crescimento anual e acumulada VAB e PIB 2002 - 2005**

<b>SETORES DE ATIVIDADES</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>PE 02-05 acumulada</b>	<b>BR 02-05 acumulada</b>
<b>Agropecuária</b>	<b>-7,59</b>	<b>10,06</b>	<b>10,05</b>	<b>11,93</b>	<b>8,58</b>
Agricultura,...	-6,85	16,40	3,44	12,16	8,83
Pecuária,pesca	-9,24	-2,50	27,57	12,88	8,01
<b>INDÚSTRIA</b>	<b>0,44</b>	<b>6,10</b>	<b>0,50</b>	<b>7,10</b>	<b>11,28</b>
Extrativa	-13,19	-1,68	-7,22	-20,80	19,34
Transform.	0,95	4,50	2,57	8,20	11,86
Construção	-4,88	1,64	-3,53	-6,74	4,91
Prod. Dist. De EE, gás e água	9,31	16,37	0,09	27,32	13,92
<b>SERVIÇOS</b>	<b>-0,49</b>	<b>2,97</b>	<b>4,43</b>	<b>7,00</b>	<b>9,70</b>
Com., Man.,...	-2,97	5,27	7,21	9,55	10,45
Aloj., Alim.	1,31	2,92	6,54	11,09	15,53
Transp.,Arma,	-2,70	3,40	4,39	5,03	6,18
Serv. Inf.	2,79	-8,45	10,09	3,6	14,59
Interm. Fin.,...	-5,69	0,76	6,48	1,19	4,03
Serv. Às fam...	-2,41	0,97	5,03	3,49	7,53
Serv. As empr.	-0,92	5,21	8,06	12,64	14,73
Ativ. Imob.	0,90	4,92	3,65	9,73	12,40
Adm.,saúd, ed.públicas	1,53	2,59	1,05	5,25	8,01

Saú, Ed merc.	-1,52	0,21	4,33	2,97	10,39
Serv. Dom.	-1,76	16,71	1,75	16,66	10,30
<b>VAB</b>	<b>-0,64</b>	<b>4,08</b>	<b>3,82</b>	<b>7,37</b>	<b>10,01</b>
<b>PIB</b>	<b>-0,65</b>	<b>4,06</b>	<b>4,18</b>	<b>7,70</b>	<b>10,24</b>

Elaboração: Ag. CONDEPE/FIDEM

## 6.2 ARRECAÇÃO DAS *BLUE CHIPS*

A concentração da arrecadação do ICMS se acentuou consideravelmente, em PE e nos demais Estados, a partir de 1995. Os segmentos de combustíveis, energia elétrica e comunicação, representados no Gráfico 9, evidenciam a concentração da receita desse imposto nas *Blue Chips*, ao longo dos últimos 10 anos.

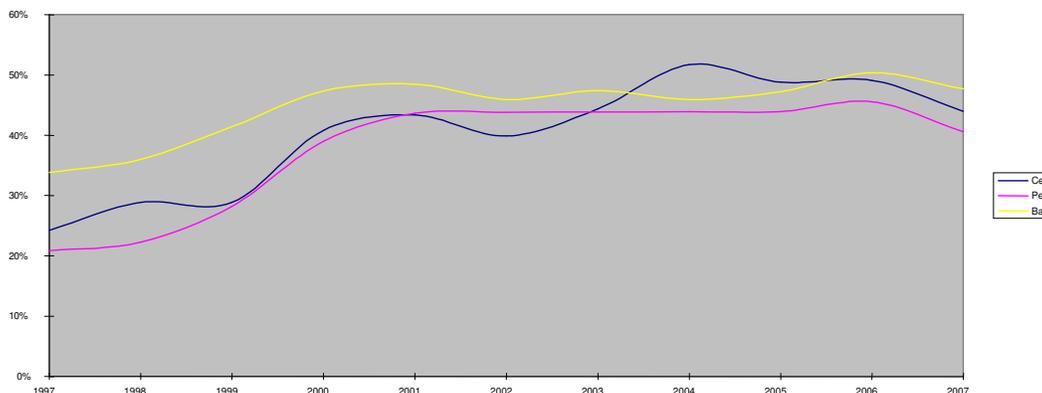
Gráfico 9 - PE - Concentração da arrecadação do ICMS  
BLUE CHIPS



A grande escalada para concentrar a arrecadação do ICMS nas Blue Chips (Gráfico 9), entre 1995 e 2000, coincide com a adoção de programa mais agressivo de benefícios fiscais (PRODEPE 1) para atrair investimentos privados para PE.

%

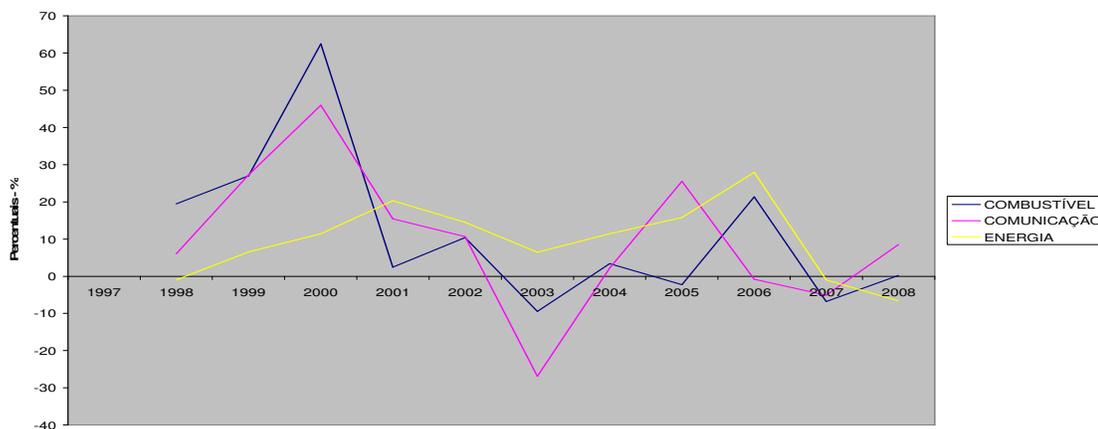
GRÁFICO 10 - NE - BLUES SHIPS - CONCENTRAÇÃO DO ICMS



A majoração das alíquotas (Gráfico 5) combinada com a renúncia de receita (crédito presumido) para alguns setores/contribuintes/produtos compôs o lastro para a concentração nesse período. A pressão por incentivos demandava compensação das perdas, encontrada na super tributação das Blue Chips. Em PE, parte-se de 20%, em 1995, para um patamar de 40% a partir do ano 2000 (Gráfico 10). Foi uma “caminhada” sem volta, a concentração “estabilizou-se” nesse degrau ao longo da década atual. Pode-se afirmar que através das alíquotas altas incidindo sobre esses insumos (contas de energia, de telefone e de combustível) o(s) Estado(s) recuperam/retomam aquilo que foi concedido (benefícios fiscais).

As observações feitas a PE podem ser formuladas, também, à BA e ao CE (Gráfico 10). Nos três Estados localiza-se uma ligeira queda na concentração a partir de 2006. Presumivelmente, é uma decorrência do crescimento de outros setores impulsionado pelos programas sociais do governo federal, que aumentaram o consumo das faixas populacionais carentes ampliando a base tributária de incidência do ICMS.

Gráfico 11 - PE - Variação da arrecadação das Blue Chips - Valores Reais



Ao longo da última década as *Blues Chips* apresentam (Gráfico 11) variações graficamente similares àquelas encontradas no Gráfico 8, referentes ao incremento da receita total do ICMS no mesmo período. Constatação natural pela grande influência que esses segmentos exercem sobre a arrecadação. O pico encontrado em 2000 para o combustível e para a comunicação, provavelmente, decorreu da desvalorização do real em 1999, alterando substancialmente os preços. A curva da energia é menos discrepante, os preços praticados não são vulneráveis ao mercado internacional e o seu bom desempenho entre 2004 e 2007 está atrelado à economia regional.

Compreender melhor, o perfil concentrador da arrecadação do ICMS necessita dos dados sobre os preços praticados e sobre o consumo dos produtos e serviços.

Tabela 4 - Preços da Gasolina C

Meses	2001	2002	2003	2004
	PMPF / PE R\$	PMPF / PE R\$	PMPF / PE R\$	PMPF / PE R\$
Janeiro		1,6100	2,0829	
Fevereiro			2,2970	
Março		1,5500		
Abril		1,6870		
Maió		1,7240	2,2260	
Junho		1,7820	2,2090	
1º/Julho		1,7552	2,1774	2,1757
16/.Julho		1,8131	2,0920	

Agosto		1,7840		2,1176
Setembro		1,8460		2,1898
1º/Outubro		1,8230		
16/.Outubro		1,8430		
Novembro		2,0829		2,2754
Dezembro	1,7900			2,3376

SEFAZ/PE/DPC

Foram feitas algumas tentativas para obter os preços unitários e o consumo das Blue Chips, em PE, mas até a presente data apenas os preços da Gasolina – Tipo C (Tabela 4) foram localizados.

Os preços da Gasolina C, por exemplo, podem ter sido um dos componentes explicativos pela maior participação, em 2002 e 2003, dos combustíveis na receita do ICMS (Gráfico 9).

## 7.0 O ICMS em 2008

### 7.1 Resultados Nacionais

A crise econômica internacional, acentuada a partir de outubro de 2008, não é vista nos resultados da arrecadação estadual do exercício recentemente encerrado. O conjunto dos Estados brasileiros obteve desempenho positivo, acima da média dos últimos anos (Tabela 5), na receita do ICMS.

**Tabela 5 - BRASIL - ARRECAÇÃO DO ICMS - JAN A DEZ DE 2008**  
**DESEMPENHO DOS ESTADOS**

(em R\$  
milhões)

ORDEM	REGIÕES/ ESTADOS	ICMS ACUM. JAN-DEZ	PARTICIPAÇÃO RELATIVA(%)	Varição 2008/2007(%)
1º	Amazonas	4.619,6	2,1	<b>24,44</b>
2º	Mato Grosso do Sul	4.346,8	2,0	<b>24,17</b>
3º	Mato Grosso	4.736,1	2,1	<b>21,85</b>
4º	Rio Grande do Sul	14.825,2	6,7	<b>20,95</b>

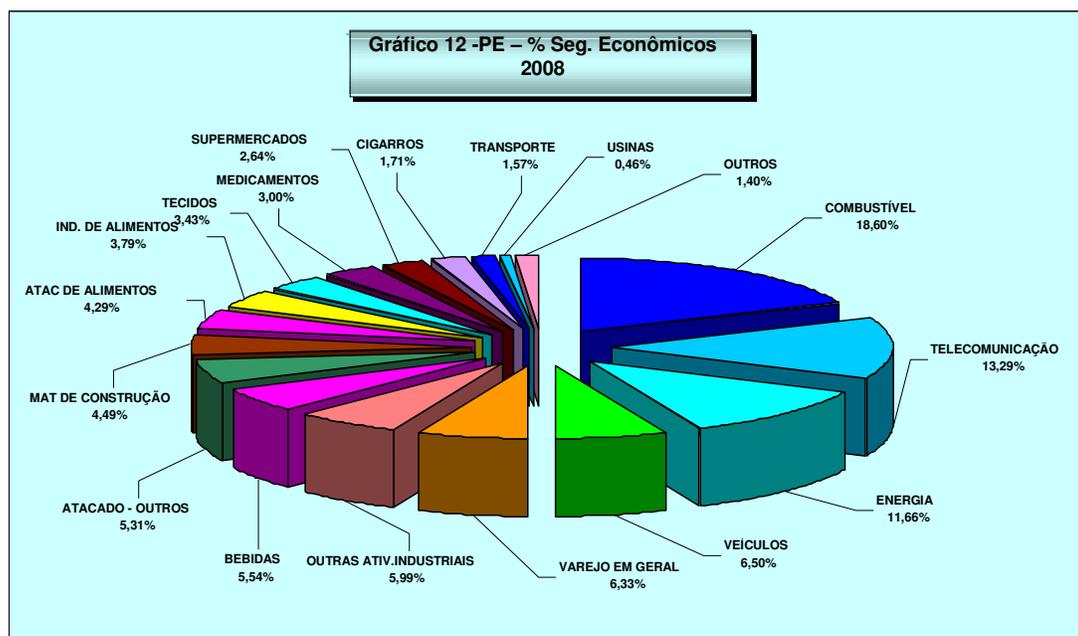
5°	São Paulo	76.321,7	34,3	<b>20,78</b>
6°	Ceará	4.719,3	2,1	<b>20,46</b>
7°	Minas gerais	23.214,3	10,4	<b>20,07</b>
8°	Piauí	1.402,8	0,6	<b>19,27</b>
9°	Espírito Santo	7.001,2	3,1	<b>19,09</b>
10°	Goiás	6.143,4	2,8	<b>17,44</b>
11°	Maranhão	2.350,4	1,1	<b>17,34</b>
12°	Paraná	11.767,0	5,3	<b>16,67</b>
13°	Santa Catarina	7.942,7	3,6	<b>16,42</b>
14°	Rondônia	1.675,2	0,8	<b>16,20</b>
15°	Tocantins	915,8	0,4	<b>16,17</b>
16°	Alagoas	1.614,3	0,7	<b>15,14</b>
17°	Paraíba	1.927,3	0,9	<b>14,86</b>
<b>18°</b>	<b>Pernambuco</b>	<b>6.325,9</b>	<b>2,8</b>	<b>14,84</b>
19°	Bahia	10.238,6	4,6	<b>14,52</b>
20°	Distrito Federal	3.950,8	1,8	<b>14,22</b>
21°	Pará	4.182,2	1,9	<b>14,05</b>
22°	Rio de Janeiro	17.835,6	8,0	<b>13,81</b>
23°	Rio Grande do Norte	2.256,5	1,0	<b>12,48</b>
24°	Roraima	300,9	0,1	<b>11,82</b>
25°	Sergipe	1.340,7	0,6	<b>11,34</b>
26°	Amapá	342,6	0,2	<b>9,46</b>
27°	Acre	427,1	0,2	<b>8,98</b>
	<b>BRASIL</b>	<b>222.724,0</b>	<b>100,0</b>	<b>18,64</b>

Fonte: CONFAZ/COTEPE/SEFAZ-PE- Dados  
preliminares

As variações da arrecadação do ICMS surpreendem, principalmente, quando são observadas aquelas referentes a Estados industrializados. Entretanto, esses resultados nacionais se observados com mais rigor demonstram que alguns são mais expressivos que outros, apesar de semelhantes numericamente. No Sudeste, por exemplo, Minas Gerais apresentou, em 2008, desempenho de 20,07% e São Paulo uma variação de 20,78%, porém considerando os indicadores de 2007, MG (13,7%) e SP (9,1), a arrecadação do estado mineiro apresenta resultado mais significativo. No Nordeste são encontrados exemplos

similares: em 2007, o ICMS/PE cresceu 11,7% e o ICMS/BA 2,4%, por tal os resultados 2008 (PE = 14,84% e BA = 14,52%) não possuem o mesmo significado. A exuberância da arrecadação do Ceará diminui, em 2008, quando é conhecida a variação alcançada em 2007(3,9%).

## 7.2 PARTICIPAÇÃO DOS SEGMENTOS ECONÔMICOS NA ARRECADAÇÃO DO ICMS/PE - 2008



Fonte: DPC/SEFAZ/PE

A participação dos segmentos econômicos na arrecadação do ICMS, em 2008, não apresentou alterações relevantes (Gráfico 12) comparativamente a 2007(Tabela 5). A maior delas foi o segmento de energia elétrica que no ano anterior tinha uma participação de 13,08% e caiu para 11,66% no último exercício encerrado. O resultado da receita do ICMS no segmento da energia elétrica (-1,32%) era um indício da desaceleração econômica e, conseqüentemente, da queda da arrecadação estadual que viria a ocorrer em 2009.

<b>Tabela 5 - Segmentos Econômicos - 2007</b>	<b>%Jan-Dez/2007</b>
<b>COMBUSTÍVEL</b>	<b>18,62%</b>
<b>COMUNICAÇÃO</b>	<b>13,96%</b>
<b>ENERGIA</b>	<b>13,08%</b>
<b>VAREJO EM GERAL</b>	<b>6,30%</b>
<b>VEÍCULOS</b>	<b>5,95%</b>
<b>OUTRAS ATIV.INDUSTRIAIS</b>	<b>5,77%</b>
<b>BEBIDAS</b>	<b>5,55%</b>
<b>ATACADO - OUTROS</b>	<b>4,92%</b>
<b>ATACADO DE ALIMENTOS</b>	<b>4,43%</b>
<b>MATERIAL DE CONSTRUÇÃO</b>	<b>4,27%</b>
<b>IND. DE ALIMENTOS</b>	<b>3,39%</b>
<b>TECIDOS</b>	<b>3,31%</b>
<b>MEDICAMENTOS</b>	<b>2,97%</b>
<b>SUPERMERCADOS</b>	<b>2,88%</b>
<b>CIGARROS</b>	<b>1,64%</b>
<b>TRANSPORTE</b>	<b>1,47%</b>
<b>USINAS</b>	<b>0,39%</b>
<b>OUTROS</b>	<b>1,09%</b>

**Fonte: SEFAZ/PE**

## **8.0 A CRISE E O ICMS - 1º TRIMESTRE DE 2009**

A crise econômica que globalizou “os prejuízos”, sem localizar os seus responsáveis, contribuiu para recuperar a importância do Estado. Enquanto o “mercado” fica em quarentena, é particularmente complexa a saída para os governos subnacionais. Nos períodos de crescimento econômico a Federação Brasileira se mostra mais consolidada, lastreada por receitas mais robustas. Porém, são as crises que revelam a verdadeira face da

organização federativa. A divisão de receitas não acontece com serenidade, mas o cumprimento das despesas (custeio, investimentos contratados, etc.) em período de escassez de recursos públicos é fonte de grandes conflitos entre os entes federados.

O primeiro trimestre de 2009 foi muito difícil para União, Estados e Municípios. Os principais impostos (IPI = -28,05%; IR = - 4,6%; IOF = -10,12%) e as contribuições(COFINS = - 16,30%; PIS/PASEP = -12,10) federais apresentaram resultados negativos, contribuindo para uma variação (nominal) trimestral negativa de (-0,58%). Comparativamente, os Estados apresentaram resultados melhores com um crescimento nominal na sua principal receita, ICMS = 2,7%, com relação a igual período do ano anterior(Tabela 6), Mas, é necessário que eles sejam avaliados no total de suas receitas, incluindo as transferências federais.

<b>Tabela 6 – Brasil - DESEMPENHO DO ICMS - 1º TRIMESTRE 2009</b>			
<b>ORDEM</b>	<b>REGIÕES/</b>	<b>ICMS</b>	<b>Variação</b>
<b>2009</b>	<b>ESTADOS</b>	<b>Acum Jan a Mar/09</b>	<b>2009/2008(%)</b>
1º	Amapá	96,10	18,8
2º	Acre	115,80	18,4
3º	Roraima	81,30	17,1
4º	Goiás	1.535,10	14,6
5º	Maranhão	645,60	14,4
6º	Mato Grosso do Sul	1.088,90	12,7
7º	Rondônia	401,00	11,0
8º	Santa Catarina	2.040,90	11,0
9º	Rio de Janeiro	4.660,40	10,1
10º	Piauí	371,60	10,0
11º	Mato Grosso	1.138,30	9,4
12º	Pará	1.050,60	8,2
<b>13º</b>	<b>Pernambuco</b>	<b>1.610,50</b>	<b>7,2</b>
14º	Ceará	1.172,00	7,2

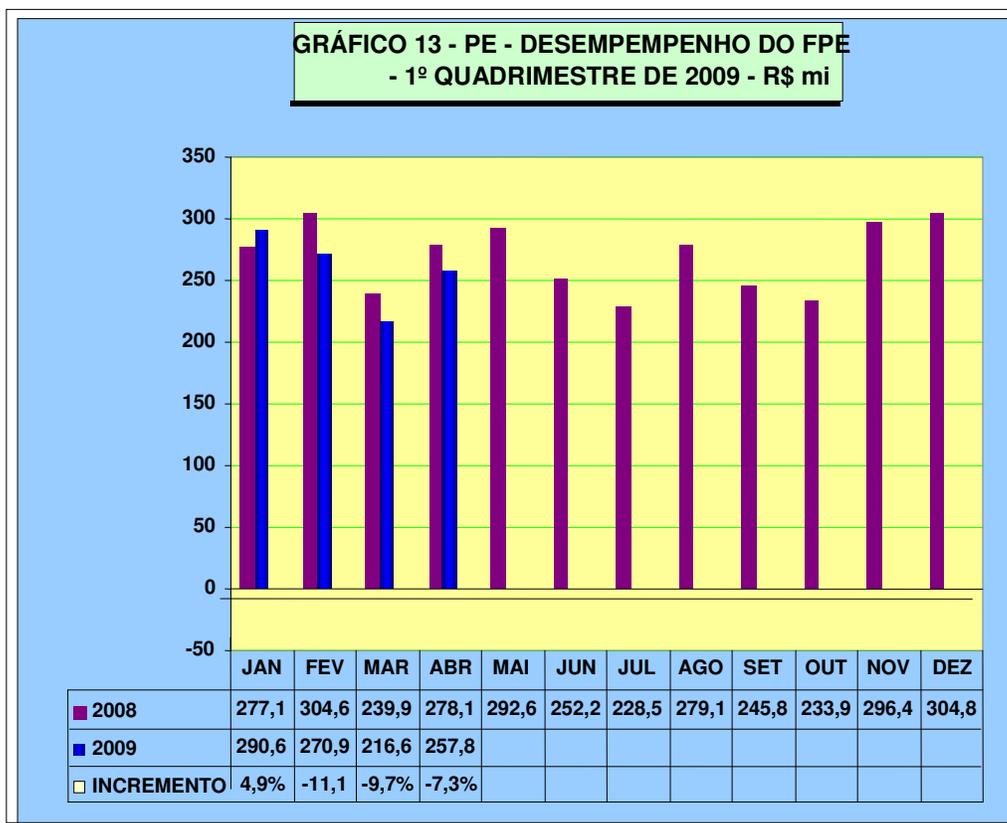
15°	Paraíba	503,70	6,8
16°	Sergipe	343,60	6,7
17°	Alagoas	415,30	5,3
18°	Rio Grande do Norte	571,40	5,1
19°	Paraná	2.854,20	5,0
20°	Distrito Federal	945,80	4,0
21°	Espírito Santo	1.685,80	3,6
22°	Tocantins	212,00	3,2
23°	São Paulo	17.489,50	2,9
24°	Rio Grande do Sul	3.570,10	2,1
25°	Amazonas	986,50	0,3
26°	Bahia	2.346,00	-8,6
27°	Minas gerais	5.005,20	-13,9
	<b>BRASIL</b>	<b>52.937,20</b>	<b>2,7</b>

Fonte: SEFAZ/PE e Secretarias de Fazenda dos Estados

Quanto à economia pernambucana, no primeiro trimestre/2009, contrariamente aos resultados negativos do PIB Brasil (-0,8%), teve um crescimento do PIB de 1,5% e no acumulado dos doze meses de 5,1%. Esses resultados positivos são atribuídos, particularmente, à indústria da Construção Civil em decorrência dos investimentos estruturadores na região litorânea de Ipojuca ( Estaleiro Atlântico Sul, Refinaria Abreu e Lima e Petroquímica de Suape) e no interior com as intervenções viárias e no sistema de abastecimento d 'água (transposição do rio S. Francisco, barragens, etc).

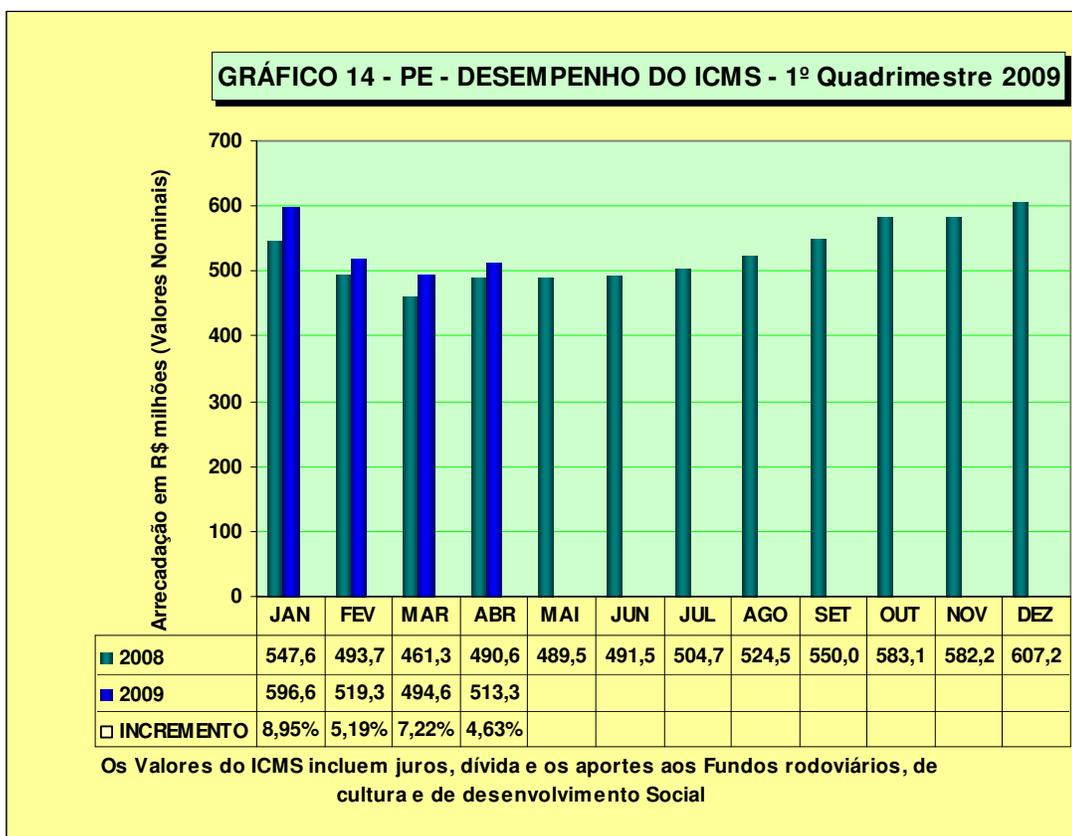
### 8.1 PE – 1º QUADRIMESTRE DE 2009

Apesar das informações comparativas serem favoráveis, a crise em Pernambuco pode ser “vista” através do ICMS por ser a principal fonte de receita própria. Mas, por sua importância (32,64% das principais receitas estaduais em 2008) nas finanças pernambucanas é imprescindível observar, também, o desempenho do FPE (Gráfico 13).



A política anti-crise do Governo Federal recorreu à receita do imposto sobre produtos industrializados (IPI), reduzindo as alíquotas de veículos de passeio, motos, eletrodomésticos, material de construção, insumos destinados à exportação, etc., atingindo diretamente as transferências do FPE e do FPM. Como forma de compensação, os municípios tiveram os repasses aumentados e para os Estados foram abertas linhas de créditos junto ao BNDES (Resolução nº 3716/2009, do Conselho Monetário Nacional).

Em PE, no primeiro quadrimestre de 2009, apesar das variações negativas do FPE, nos últimos três meses observamos uma tendência de recuperação, confirmada pelo resultado de maio que apresentou uma variação positiva de 4,9% comparativamente ao mesmo período de 2008. O ICMS/PE (Gráfico 14), até abril, apresentou variações nominais positivas bem inferiores as do exercício anterior, com média mensal de crescimento (nominal) por volta dos 6%. No mesmo quadrimestre de 2008 o incremento obtido era maior do que 14 %.



Porém, a partir de abril, são observados indícios de recuperação das atividades econômicas. O “Varejo em Geral”, para o comércio, e a “Energia”, para a indústria, são os principais segmentos responsáveis pelas tendências da arrecadação do ICMS. Esses dois segmentos (Tabela 7) apesar de no acumulado apresentarem resultados negativos, apresentaram variações positivas relativamente ao mês anterior. Esse indício deve ser encarado de forma moderada, pois poderá ser resultante de algum aspecto da sazonalidade da arrecadação.

**Tabela 7 - Arrecadação do ICMS -  
SEGMENTOS ECONÔMICOS - ABRIL/2009**

SEGMENTOS ECONÔMICOS	INCREMENTO (%) abril	INCREMENTO (%) acum.abril
COMBUSTÍVEL	-5,02%	7,83%
ENERGIA	0,49%	-2,06%
TELECOMUNICAÇÃO	-1,36%	1,68%

<b>VEÍCULOS</b>	<b>14,40%</b>	<b>1,10%</b>
<b>VAREJO EM GERAL</b>	<b>4,25%</b>	<b>-0,87%</b>
<b>OUTRAS</b>		
<b>ATIV.INDUSTRIAIS</b>	<b>4,04%</b>	<b>8,70%</b>
<b>ATACADO – OUTROS</b>	<b>11,34%</b>	<b>10,28%</b>
<b>BEBIDAS</b>	<b>18,62%</b>	<b>26,06%</b>
<b>ATACADO DE</b>		
<b>ALIMENTOS</b>	<b>30,71%</b>	<b>16,73%</b>
<b>MATERIAL DE</b>		
<b>CONSTRUÇÃO</b>	<b>21,72%</b>	<b>12,34%</b>
<b>MEDICAMENTOS</b>	<b>34,52%</b>	<b>18,99%</b>
<b>SUPERMERCADOS</b>	<b>21,99%</b>	<b>6,98%</b>
<b>INDÚSTRIA DE</b>		
<b>ALIMENTOS</b>	<b>-39,73%</b>	<b>-17,17%</b>
<b>TECIDOS</b>	<b>4,46%</b>	<b>1,17%</b>
<b>CIGARROS</b>	<b>10,80%</b>	<b>20,15%</b>
<b>TRANSPORTE</b>	<b>2,63%</b>	<b>-2,49%</b>
<b>USINAS DE AÇÚCAR</b>	<b>-6,56%</b>	<b>31,45%</b>

Fonte: DPC/SEFAZ/PE

## **OBSERVAÇÕES FINAIS**

Nos próximos meses, as alíquotas do IPI deverão retornar aos percentuais anteriormente praticados, aumentando as transferências federais. Por outro lado confirmados os investimentos na indústria e na infra-estrutura, as expectativas para a arrecadação do ICMS, em PE e nos outros estados são boas, favorecendo a continuidade de projetos significativos para um desenvolvimento regional sustentável.

Para os Estados e os Municípios menos desenvolvidos, que dependem parcialmente, ou, por vezes, totalmente, de transferências federais, o momento é mais dramático. Definitivamente, o Brasil não tem um sistema flexível de partilha de receita, que acompanhe as instabilidades econômicas do país. Mas, também, não é possível ignorar o aspecto federativo da estrutura política brasileira. Os entes federativos, solidariamente, precisam dividir, entre si, as dificuldades e restrições impostas em período de crise, assim como são divididas as benesses dos períodos de crescimento econômico. Mecanismos institucionais,

como um bom sistema de equalização fiscal, não evitam crises, mas podem reduzir conflitos entre as diversas instâncias de governo.

Sugere-se, também, nesse trabalho analisar os aspectos positivos e negativos da concentração da arrecadação do ICMS em época de crise. É oportuna a ocasião.

## COMPORTAMENTO DA ARRECADAÇÃO DO ICMS NO ESTADO DA BAHIA

Rosevaldo Lima Lopes

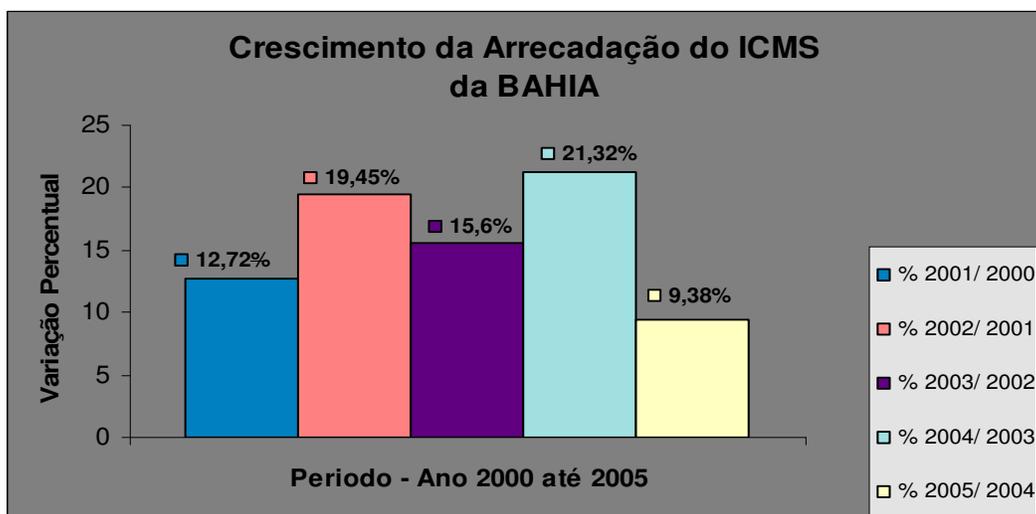
Auditor Fiscal da Secretaria da Fazenda da Bahia

### I. Evolução da arrecadação do ICMS – 2000 - 2005

O Estado da Bahia ocupa hoje o sexto lugar no ranking de arrecadação de ICMS dos Estados Brasileiros, e como tal, não poderia ter feito uma opção diferente da que fizeram vários Estados da Federação, qual seja a de concentrar grande parte de sua receita tributaria nos segmentos cujos preços são administrados ou controlados pelo governo. Vários Governadores tem provocado o debate sobre o que eles chamam de federalização dos estados brasileiros, a justificativa é exatamente o fato de que a dependência que os estados têm da receita oriunda da atividade econômica vinculada aos produtos de preços administrados aliada ao fato de que quase a totalidade da receita tributária é vinculada a despesas orçamentárias, comprometem a governabilidade.

Embora o Estado da Bahia tenha um perfil de estado exportador, em função do complexo de produção de veículos e do pólo petroquímico de Camacari, apenas para citar alguns exemplos, a concentração da arrecadação nos segmentos petróleo e utilidade publica representa hoje cerca de 50% da arrecadação do estado, o que no futuro poderá inviabilizar a administração caso ocorram alterações na legislação criando benefícios ou isenções, ou mesmo alterações de uma outra ordem.

Abaixo demonstramos graficamente o desempenho da arrecadação entre no período compreendido entre os anos de 2000 e 2005.



Fonte: PGM

Alguns fatores inerentes à arrecadação contribuíram para a obtenção dos resultados registrados no período analisado, conforme demonstrado nas tabelas adiante apresentadas, que descrevem alguns dos principais eventos que influenciaram o desempenho da arrecadação ao longo dos primeiros cinco anos desta década. Da lista desses principais eventos fazem parte a obrigatoriedade do uso sistema TEF, a importação de NAFTA pela COPENE que posteriormente foi integrada à BRASKEM, a criação do FECOP (Fundo de Combate à Pobreza), a entrada em produção de novas empresas com peso representativo na arrecadação do estado e a recuperação de créditos de ICMS, mediante adoção de Lei de Anistia de juros e multas..

SETOR	2005	2004	% 05/04	2003	% 04/03	2002	% 03/02	2001	% 02/01	2000	% 01/00
Comércio	2.179.439,60	1.819.156,04	19,80	1.448.367,81	25,60	1.298.706,07	11,52	1.124.061,83	15,54	969.143,29	15,99
Industria	3.792.847,47	3.741.813,95	1,36	3.119.209,70	19,96	2.565.897,16	21,56	2.121.052,76	20,97	1.929.360,72	9,94
Serviços	1.786.119,84	1.532.302,57	16,56	1.279.066,47	19,80	1.192.907,24	7,22	989.029,95	20,61	857.846,42	15,29
<b>TOTAL</b>	<b>7.758.406,91</b>	<b>7.093.272,56</b>	<b>9,38</b>	<b>5.846.643,99</b>	<b>21,32</b>	<b>5.057.510,47</b>	<b>15,60</b>	<b>4.234.144,55</b>	<b>19,45</b>	<b>3.756.350,43</b>	<b>12,72</b>

O quadro abaixo relaciona os principais eventos que influenciaram o desempenho da arrecadação em 2002, vis-à-vis o ocorrido no ano anterior.

Criação do Fnd de Combate a Pobreza FECOP	2002	(+) R\$ 116 milhões
Programa FAZCULTURA/FAZ ATLETA	2002	(-) R\$ 13,56 milhões
Implantação obrigatória da TEF	2002	(+) R\$ 17 milhões
Concessão de benefício Bahiaplast	2002	(-) R\$ 28,2 milhões
Início da produção da empresa Monsanto	2002	(+) R\$ 19,7 milhões
Importação de NAFTA pela Copene	2002	(+) R\$ 71,9 milhões
Efeito do Alcool Anidro na Gasolina	2002	(+) R\$ 32 milhões
Incentivo aos setores de calçados e cerâmicas	2002	(-) R\$ 16 milhões
Implantação da TSN	2002	(+) R\$ 20,6 milhões
<b>TOTAL</b>		<b>R\$ +219,44 milhões</b>

Já no ano de 2003 em relação à base comparativa anterior, a extinção do crédito fiscal de ICMS sobre o serviço de transporte, a elevação da alíquota do Diesel e o realinhamento dos preços dos serviços de energia elétrica e comunicações justificam grande parte do incremento da arrecadação do período frente o ano anterior.

Liberação de Créditos Fiscais Acumulados- Exportação PROCOMEX	2003	(-) R\$ 117 milhões
Elevação da Alíquota do Óleo Diesel	2003	(+) R\$ 133 milhões
Redução do MVA de Petróleo	2003	(-) R\$ 100 milhões
Isenção sobre Transporte de Cargas	2003	(-) R\$ 65 milhões
Migração do PROBAHIA para o DESENVOLVE	2003	(-) R\$ 81,3 milhões
Extinção do Crédito sobre Transportes	2003	(+) R\$ 36,9 milhões
Redução do MVA da Gasolina	2003	(-) R\$ 27,5 milhões
<b>TOTAL</b>		<b>R\$ -220,9 milhões</b>

O crescimento da arrecadação de ICMS do ano de 2004 foi alavancado pela criação da Antecipação Parcial, fato que motivou o incremento de aproximadamente 30% em termos nominais na arrecadação do setor comércio em relação ao ano de 2003.

Outra contribuição importante dentro do componente comércio foi uma alteração na legislação do atacado que teve sua arrecadação incrementada em cerca de 33% quando comparado com o ano de 2003.

Criação da Antecipação Parcial no Comércio	2004	(+) R\$ 28 milhões
Transferências de Créditos Fiscais da FORD	2004	(-) R\$ 70 milhões
Migração do PROBAHIA para o DESENVOLVE	2004	(-) R\$ 12,5 milhões
Alteração na Legislação do Atacadista	2004	(+) R\$ 27,3 milhões
Isenção de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte	2004	(-) R\$ 27 milhões
Concessão de Crédito Presumido à Embrasa	2004	(-) R\$ 18 milhões
Transferência de Créditos pela Braskem	2004	(-) R\$ 36 milhões
<b>TOTAL</b>		<b>R\$ - 108,2 milhões</b>

O incremento nominal da arrecadação de ICMS do ano de 2005 ante o ano de 2004 foi de aproximadamente 9,5% e parte deste resultado foi registrado em função da Lei de Anistia de Juros e Multas do ICMS adotada naquele ano, quando a recuperação de créditos do ICMS foi da ordem R\$ 180 milhões.

Lei de Anistia no ano de 2005 que motivou ganho de arrecadação	2005	(+) R\$ 180 milhões
Liberação de Créditos Fiscais Acumulados por Exportação - PROCOMEX	2005	(-) R\$ 70,5 milhões
Transferências de Créditos Fiscais da FORD	2005	(-) R\$ 37,5 milhões
Restituição à empresa Telemar	2005	(-) R\$ 11 milhões
Benefícios para instalação de Atacadistas no Sul do Estado	2005	(-) R\$ 15,7 milhões
Antecipação do Decreto 9037/2004	2005	(-) R\$ 106,7 milhões
<b>TOTAL</b>		<b>R\$ - 61,4 milhões</b>

### **Participação dos Segmentos Econômicos na Arrecadação de ICMS - %**

Segue abaixo um quadro comparativo da participação dos segmentos no conjunto da arrecadação do Estado da Bahia no período compreendido entre os anos de 2000 a 2005.

<b><u>Segmentos Econômicos</u></b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
<b>Agricultura</b>	1,21%	0,94%	0,91%	1,11%	1,43%	1,22%
<b>Agroindústria</b>	3,47%	3,55%	3,75%	3,77%	2,48%	2,20%
<b>Comércio Atacadista</b>	9,19%	10,05%	9,98%	9,27%	9,75%	10,91%
<b>Comércio Varejista</b>	13,41%	13,10%	12,28%	12,36%	12,79%	13,92%
<b>Ind. Bebidas</b>	5,09%	4,49%	3,90%	3,61%	3,73%	3,86%
<b>Ind. Metalúrgica</b>	2,51%	2,84%	2,70%	2,41%	2,89%	2,05%

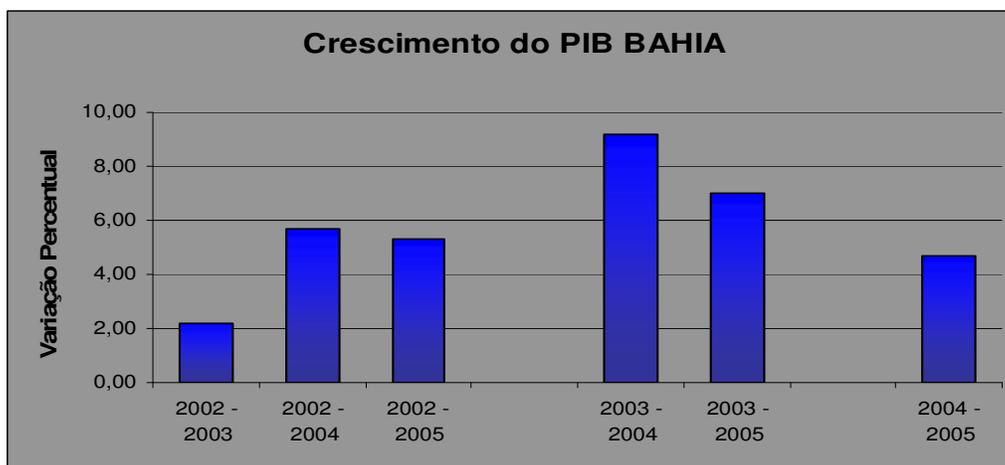
<b>Ind. Mineração e</b>						
<b>Derivados</b>	1,43%	1,33%	1,42%	1,52%	1,22%	1,26%
<b>Ind. Química</b>	6,38%	6,04%	6,71%	5,85%	6,18%	5,38%
<b>Misto Indústria</b>	1,65%	1,47%	1,88%	2,44%	2,09%	1,78%
<b>Misto Serviços</b>	1,19%	1,29%	1,09%	0,95%	0,96%	0,92%
<b>Petróleo</b>	29,65%	29,46%	29,49%	32,66%	32,74%	31,15%
<b>Serviços de Transporte</b>	1,56%	1,61%	1,84%	1,21%	1,34%	1,29%
<b>Serviços de Utilidade</b>						
<b>Publica</b>	20,08%	20,46%	20,66%	19,72%	19,31%	20,81%
<b>Supermercados</b>	3,18%	3,36%	3,40%	3,12%	3,08%	3,23%

**FONTE: PGM**

### **Crescimento da Arrecadação do ICMS x PIB Estadual**

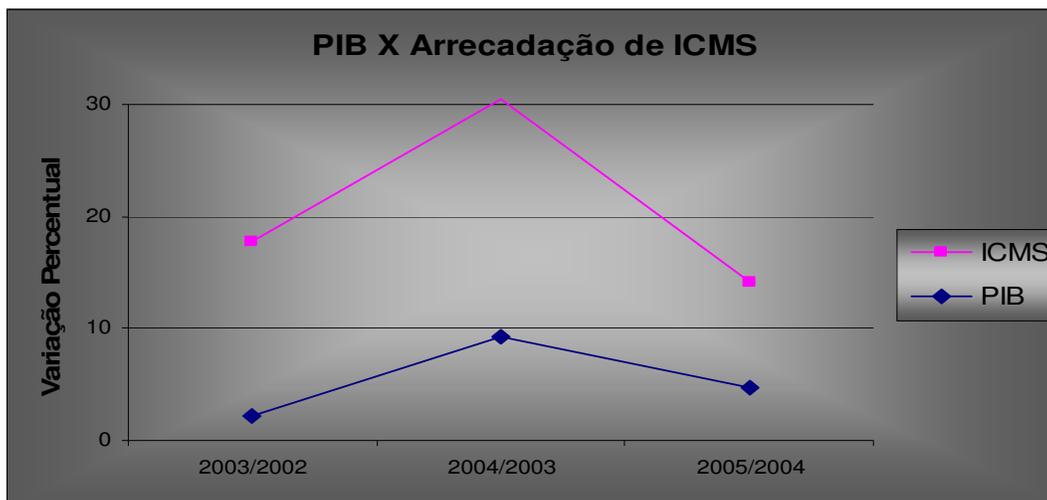
Existe uma correlação de aproximadamente 61% entre o crescimento da arrecadação do ICMS no Estado da Bahia e o PIB baiano. No período em análise para cada ponto percentual que o PIB apresenta de crescimento, a arrecadação de ICMS registra 1,61% de incremento. O gráfico abaixo evidencia o crescimento do PIB na Bahia nos últimos anos, no primeiro momento a comparação toma como base o ano de 2002.

A evolução apresentada do ano 2002 para o ano de 2004 está, em grande parte, vinculada à instalação na Bahia da Fabrica da Ford, fato que contribuiu significativamente na composição do PIB Baiano e colocou o estado entre os quatro primeiros no ranking de produção de automóveis no país.



**FONTE: IBGE/SEI**

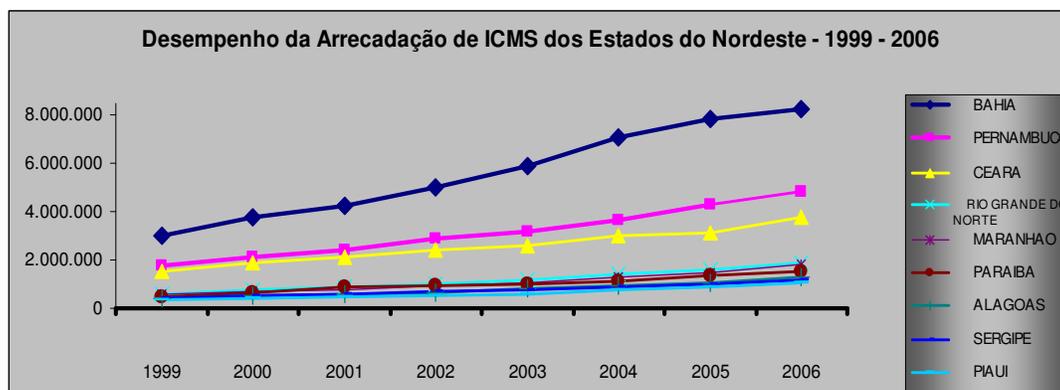
Outros exemplos de ações ou fatos que dinamizam a atividade econômica do estado e que contribuíram fortemente para a evolução da arrecadação do ICMS no período em tela foram a ampliação da planta de produção de uma das grandes empresas do Pólo Petroquímico de Camaçari, o aumento na produção de grãos no oeste do estado e a construção de um gasoduto.



Fonte: SEI/IBGE

### Crescimento da Arrecadação dos Estados do Nordeste

Os Estados do Nordeste registraram nos últimos anos sucessivos crescimentos de arrecadação ano após ano, o gráfico abaixo ilustra o comportamento positivo da arrecadação do ICMS em vários Estados do Nordeste.



Moeda: R\$(real)/1000

O Estado da Bahia registrou evolução na arrecadação motivada pela ocorrência de vários fatores, podemos citar a adoção de medidas de controle da arrecadação através da melhoria do parque tecnológico e da segmentação do controle da arrecadação, inclusive em relação aos maiores contribuintes, o que permite um acompanhamento mais eficaz.

A adoção da Lei de Anistia de multas e juros de débitos de ICMS constituiu-se num fator importante no desempenho positivo da arrecadação de ICMS ao longo dos últimos anos, com exceção para o ano de 2007 no qual não houve o programa. Entretanto, os fatores fundamentais para o desempenho da arrecadação foram os reajustes de preço, principalmente dos produtos cujos preços são administrados. Houve uma evolução bastante significativa motivada pelo aumento do preço de petróleo, de nafta, dos combustíveis, da energia elétrica e das comunicações.

O Estado também investiu na adoção de medidas para atração de empresas e a promoção do crescimento econômico já que a atração de empresas gera riqueza indireta. Vale ressaltar que dentro deste contexto o PIB do Estado da Bahia registrou um crescimento significativo após a chegada ao estado da Fabrica da Ford, que não gerou perda de receita já que não havia receita pela produção de veículos.

## **II. Desempenho da arrecadação do ICMS – 2006-2008**

Alguns fatores contribuíram para que o resultado comparativo da arrecadação do ano de 2006 fosse positivo em relação ao ano de 2005, ressaltamos dentre eles, uma alteração na legislação mudando os percentuais de Antecipação do ICMS nos setores de Telecomunicações e Energia Elétrica promoveu um incremento da ordem de R\$ 56 milhões na arrecadação em relação ao ano anterior. Mais uma vez a adoção da Lei de Anistia de Juros e Multas do ICMS foi responsável pelo bom desempenho comparativo em relação ao ano anterior. Em virtude desta lei, a recuperação de créditos foi da ordem de R\$ 270 milhões.

Lei de Anistia no ano de 2006 que motivou ganho de arrecadação	2006	(+) R\$ 270 milhões
Aumento no percentual de Antecipação Telecomunicações e Energia	2006	(+) R\$ 52 milhões
Liberação de Créditos Fiscais Acumulados por Exportação - PROCOME	2006	(-) R\$ 50 milhões
<b>TOTAL</b>		<b>R\$ + 272 milhões</b>

Mais recentemente, no ano de 2007, o desempenho da arrecadação do ICMS do Estado da Bahia foi influenciado pela economia do país, alguns fatores atípicos, a exemplo dos recolhimentos de cerca de R\$ 23,5 milhões da empresa Gasene, que constrói Gasoduto da Petrobrás no Estado, a entrada em operação da empresa Bahiagás, com recolhimentos da ordem de R\$ 30 milhões, são apenas alguns exemplos.

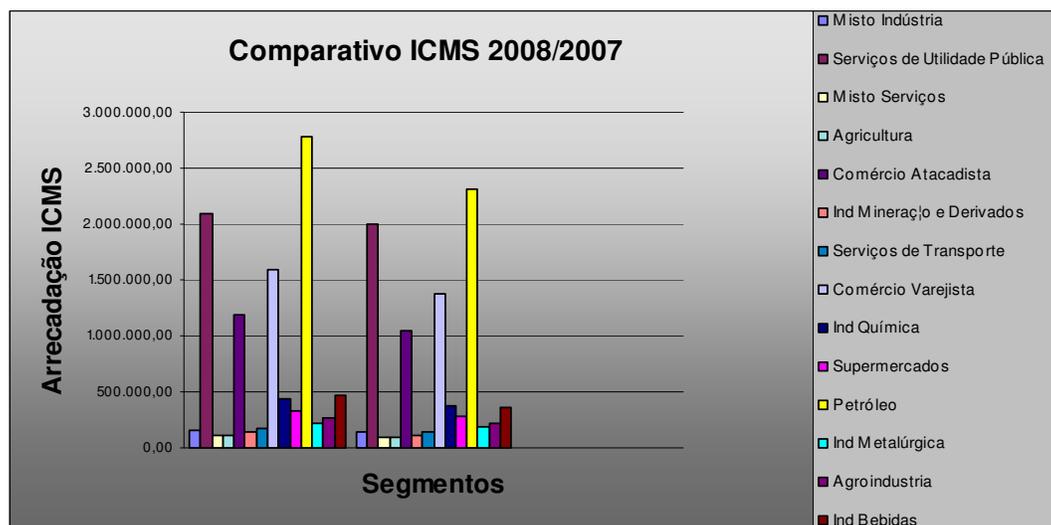
Restituição de Crédito à Coelba por pagamento a maior de ICMS	2007	(-) R\$ 60 milhões
Alteração na Legislação do Petróleo	2007	(-) R\$ 204 milhões
Recolhimentos atípicos da GASENE (emp que constrói Gasoduto da Pet)	2007	(+) R\$ 23,5 milhões
Início da produção do Bahiagás	2007	(+) R\$ 30 milhões
Transferências de Créditos Fiscais da FORD	2007	(-) R\$ 25 milhões
Programa Desenvolve Mineração Caraíba	2007	(-) R\$ 17 milhões
<b>TOTAL</b>		<b>R\$ - 252,5 milhões</b>

Vale ressaltar que no período objeto deste estudo o realinhamento dos preços dos combustíveis e derivados do petróleo, o realinhamento dos preços dos serviços de energia elétrica e de comunicações, o crescimento das operadoras de telefonia celular, a migração de empresas que consumiam energia no mercado paralelo para o sistema oficial de fornecimento, foram os fatores determinantes do resultado o evidenciam a dependência do estado do ICMS arrecadado destes setores cujos preços são administrados pelo Governo. O crescimento real da receita oriunda desses setores sempre esteve acima da média dos demais segmentos, o que propiciou a adoção de programas de anistia,.

Apesar da predominância dos setores acima mencionados, outros segmentos também são importantes para a arrecadação do ICMS do estado, a exemplo do comércio varejista, do comércio atacadista e da indústria de bebidas..

O comércio segue tendência verificada em outras unidades da federação. Amparado pela melhoria da renda do trabalhador e a ampla oferta de crédito dos últimos anos, o comércio obteve resultados positivos. A arrecadação do ano 2008 em relação ao mesmo período no ano de 2007 registrou incremento nominal de 14%, embora alguns segmentos tenham registrado perdas no 4º trimestre de 2008 em relação a 2007.

Abaixo fica demonstrado graficamente o desempenho por segmento da arrecadação do estado no ano de 2008.



No último trimestre do ano de 2008 as projeções iniciais para a arrecadação do ICMS, tomaram como base as segmentações usualmente aplicadas para o gerenciamento de mercado, conforme disposto na ferramenta PGM e projetada a arrecadação anual conforme três cenários: pessimista, intermediário e otimista.

Os usuais 14 segmentos utilizados no PGM foram consolidados em cinco macro-segmentos considerando as suas relevâncias na arrecadação estadual, a dinâmica e o comportamento comum frente às variáveis macroeconômicas. Desta forma resultam os macro-segmentos de Petróleo, Utilidades Públicas – energia e telecomunicações -, Comércio – varejo, atacado e supermercados -, Indústria – de bebidas, metalúrgica, mineração, química e misto -, e Outros – agricultura, agroindústria, misto de serviços e serviço de transporte.

Em seguida foram apuradas as arrecadações realizadas do 1º trimestre de 2009 e adicionadas às estimativas de arrecadação para abril de 2009 de acordo com o relatório “Prévia de Arrecadação do Dia 09”, instrumento consolidado na organização e tradicionalmente utilizado como referência gerencial. Constituiu-se dessa forma um número para o 1º quadrimestre, para cada segmento. Após a apuração e consolidação dos números procurou-se identificar a tendência de evolução para cada segmento, a análise das causas para os valores registrados e uma re-estimativa para o ano de 2009, conforme os cenários: pessimista, intermediário e otimista.

### **Estimativas iniciais realizadas em finais de 2008**

Nos estudos realizados em finais de 2008 as estimativas consolidadas para a arrecadação estadual do ICMS, conforme os três cenários estão descritas na tabela 1.

Tabela 1 – Arrecadação de ICMS estimada, por cenário, em finais de 2008 R\$ x 1.000,00.

<b>Cenários -&gt;</b>	<b>Pessimista</b>	<b>Intermediário</b>	<b>Otimista</b>
<b>Arrecadação estimada</b>	10.000.000,00	10.200.000,00	10.400.000,00
<b>Crescimento nominal sobre 2008</b>	-0,40%	1,62%	3,70%

\* Arrecadação nominal de 2008 R\$ 10.037.139.910,00

### **Os Resultados Observados no 1º Quadrimestre de 2009**

Os resultados consolidados do Estado para o 1º quadrimestre apresentam uma queda global de 7,8% em termos nominais quando comparado a igual período do ano anterior, ou cerca de R\$ 260 milhões de frustração de receita. Todavia as quedas não são uniformes, pelo contrário apresentam divergências: num dos extremos está o segmento de Petróleo, que sozinho é responsável por 94% da queda da arrecadação estadual, ou cerca de R\$ 244 milhões no quadrimestre, enquanto que no outro extremo está o segmento do Comércio demonstrando um descolamento da crise mundial e apresentando um crescimento de 6,4% em termos nominais e 1,8% em termos reais, corrigidos pelo IGPDÍ e destaque para o segmento de Supermercados com crescimento real de 11,3%.

Tabela 2 – Comparativo da Arrecadação de ICMS entre o 1º quadrimestre de 2009 e o mesmo período de 2008.

Macro segmento	Segmento	Arrecadação do ICMS no 1º quadrimestre		Variação		
		2009	2008	Absoluta	% nominal	% corrigida
<b>Petróleo</b>	<b>Petróleo</b>	700.060,53	944.514,92	-244.454,39	-25,9%	-29,1%
<b>Utilidades</b>	<b>Utilidade Pública</b>	686.462,92	719.070,22	-32.607,31	-4,5%	-8,6%
<b>Comercio</b>	<b>Comércio Atacadista</b>	397.791,87	385.937,59	11.854,29	3,1%	-1,4%
	<b>Comércio Varejista</b>	529.108,41	494.589,35	34.519,06	7,0%	2,4%
	<b>Supermercados</b>	119.606,26	102.826,10	16.780,16	16,3%	11,3%
<b>Indústria</b>	<b>Ind Bebidas</b>	171.347,73	168.955,49	2.392,25	1,4%	-3,0%
	<b>Ind Metalúrgica</b>	50.743,90	60.131,77	-9.387,88	-15,6%	-19,2%
	<b>Mineração e Derivados</b>	38.044,51	39.131,46	-1.086,95	-2,8%	-7,0%
	<b>Ind Química</b>	140.204,28	133.049,74	7.154,54	5,4%	0,8%
	<b>Misto Indústria</b>	42.980,81	48.867,07	-5.886,26	-12,0%	-15,8%
<b>Outros</b>	<b>Agricultura</b>	22.651,58	26.483,35	-3.831,77	-14,5%	-18,2%
	<b>Agroindústria</b>	92.376,33	96.267,59	-3.891,25	-4,0%	-8,2%
	<b>Misto Serviços</b>	28.377,63	29.611,94	-1.234,31	-4,2%	-8,3%
	<b>Serviços de Transporte</b>	44.625,75	74.586,65	-29.960,89	-40,2%	-42,7%
<b>TOTAL</b>		<b>3.064.382,53</b>	<b>3.324.023,24</b>	<b>-259.640,72</b>	<b>-7,8%</b>	<b>-11,8%</b>

## Considerações por Segmento

### Petróleo

Durante o 1º trimestre de 2009 o preço internacional do petróleo se manteve abaixo da resistência de 52 dólares por barril. Dessa forma, considerando que 40% das vendas da Petrobrás estão vinculadas a produtos atrelados ao preço internacional é inevitável uma queda substancial na arrecadação de ICMS, especialmente para a nafta. Este produto, utilizado como insumo da indústria petroquímica, que representa 30% das vendas da Petrobrás na Bahia, sofreu uma queda de preços muito relevante – de um preço médio em 2008 de R\$ 1.870 por tonelada para menos de R\$ 800 no primeiro trimestre de 2009. A Braskem, principal comprador dessa matéria-prima trabalha com uma projeção de um preço médio de R\$ 943,00 por tonelada para 2009. A aplicação de um deságio da ordem de 50% nos preços com relação a 2008, considerando a manutenção do nível da demanda nos mesmos níveis de ano anterior, deve resultar na frustração de arrecadação, para 2009, em cerca de R\$ 275 milhões ou cerca de 10% da arrecadação anual projetada inicialmente para este segmento.

Aliado à queda de preços da nafta houve a parada operacional das plantas das petroquímicas em Camaçari, durante os primeiros 50 dias do ano, que afetou de forma muito significativa o suprimento de nafta, seja fornecida pela Petrobrás seja pela importação. Os outros produtos vinculados ao preço do mercado externo - óleo combustível e lubrificantes – também sofreram com a retração da demanda do mercado industrial. Esses fatores ajudam a explicar a queda de arrecadação do petróleo acumulada até abril na ordem de R\$ 244 milhões.

Para os próximos meses deveremos considerar a revisão de outra importante premissa assumida no estudo inicial de 2008 - a manutenção dos preços da gasolina e óleo diesel. Até presente momento, o Governo Federal, através da Petrobrás, tem mantido os preços inalterados, todavia há sinalizações de que esse pré-requisito pode ser alterado. Desta forma devemos levar em conta, pelo menos num cenário pessimista, de que poderá haver redução de preços, especialmente do óleo diesel, numa ação de política econômica anticíclica que visaria reduzir os custos do transporte rodoviário e suas repercussões na cadeia produtiva.

Para o cenário pessimista foi previsto uma redução nas quantidades de vendas dos derivados de 5%, enquanto que para a nafta se estima uma redução de 10% de volume e 50% de valor, ambos em relação ao consumo deste ano. Adicionalmente considera-se a redução de preços do óleo diesel da ordem de 20%, o que gera uma redução total de 26,6%. No cenário intermediário foi estabelecida uma redução do volume de vendas de 2 % para os derivados, queda na nafta de 5% em volume e 40% em preço, em relação ao consumo de 2008, sem redução de preço do óleo diesel, com uma reação gradual das vendas em 2% ao mês a partir de maio, totalizando uma redução nominal de 18,7% com relação a 2008. Por fim, o cenário otimista considerou um incremento nulo nas quantidades de derivados; Para a nafta uma queda de 5% no consumo e preço 30% inferior ao ano passado, enquanto que os preços do óleo diesel e gasolina ficam preservados e ainda com a recuperação das vendas na razão de 3% ao mês o que projetaria uma queda anual de 8,8% em termos nominais.

### **Utilidades Públicas**

Este segmento deve sofrer um impacto menos intenso dos efeitos da crise em razão do mesmo estar vinculado ao consumo interno, sem fortes vínculos ao dólar e por não apresentar dependência direta do estoque de crédito disponível.

O sub-segmento de telecomunicações apresenta forte competição no setor de telefonia móvel – observa-se o aumento sucessivo de terminais em operação e a entrada de novos competidores como a Nextel. Aumento de arrecadação também podem advir de novos acessos à internet banda larga, bem como TV por assinatura. Já no setor de telefonia fixa observa-se uma estagnação ou até mesmo uma pequena queda de arrecadação por conta dos planos agressivos de descontos que GVT, Embratel e TIM têm ofertado aos clientes da concessionária Oi. Ao final do 1º trimestre o segmento apresenta estabilidade em termos nominais e uma queda de 2,5% em termos reais.

Quanto ao sub-segmento de energia deve-se observar que a classe “Industrial”, que poderia ser mais diretamente afetada pela crise, representa apenas 16% do faturamento da Coelba, enquanto que as classes “Residencial” e “Residencial de Baixa Renda” representam, juntas, 47% do faturamento da empresa. Essas classes demonstram, normalmente, uma elasticidade menor de consumo com relação à renda. Apesar desse perfil mais inelástico de consumo observa-se, nos últimos 14 meses, uma tendência de queda continuada da

arrecadação. Tomando-se com referência o mês de fevereiro de 2008 quando a Coelba recolheu cerca de R\$ 85 milhões verifica-se um decréscimo contínuo até o patamar dos R\$ 65 milhões em abril de 2009. Pode-se atribuir parte dessa redução aos efeitos da redução de tarifas aplicadas em meados de 2008 e outro tanto por conta da redução do consumo industrial. Todavia pela relevância de uma redução da ordem de 23% recomenda-se uma pesquisa mais focalizada da IFEP Serviços para se explicar, com mais rigor, essa questão. Neste segmento se verifica um crescimento na curva de venda de energia (KWh), que nos últimos 14 meses acumula um crescimento de 5%.

A partir destas observações, para todo o segmento de Utilidade Pública avalia-se:

Para o cenário pessimista, foi considerado um crescimento de 0,5% no consumo em relação ao realizado 2008; previsão de correção das tarifas das concessionárias que ocorrerá nos próximos 2 meses na ordem de 2,5% e a manutenção da tendência de queda na arrecadação da Coelba deve representar uma queda nominal de 2,9%;

O cenário intermediário foi estabelecido tomando-se por base um crescimento de 1,0% no consumo e a correção das tarifas na mesma base anterior e a estabilização da queda de arrecadação da Coelba, o que representa crescimento nominal de 1,4%;

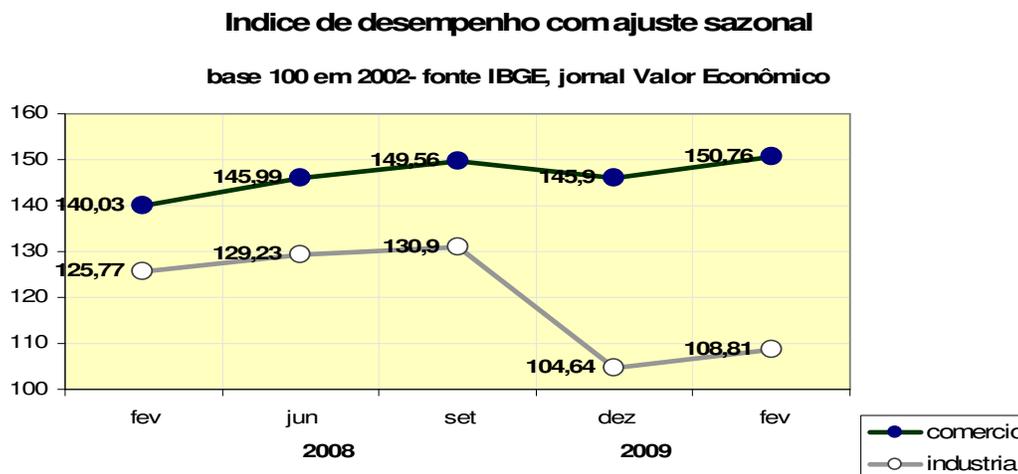
Já para o cenário otimista foi projetado um aumento de consumo de 1,5% em relação ao ano de 2008; a aplicação da correção tarifária e a mudança da curva de arrecadação da Coelba, voltando a ser crescente, na razão de 2% a partir de junho. Esses fatores sinalizam um crescimento nominal de 2,8%.

## **Indústria**

Dados divulgados, em 16/04/2009, pelo IBGE indicam que, a produção industrial de fevereiro foi 17% menor do que a de setembro, no período pré-crise, todavia 4% melhor do que o nível de produção de dezembro, o provável fundo do poço (vide gráfico 1). O gráfico também permite uma comparação com nível de atividade do segmento comércio, no âmbito nacional. O segmento comércio fechou fevereiro com volume levemente superior ao desempenho de setembro de 2008 (0,8% na série com ajuste sazonal, confirmando que a desaceleração no consumo no comércio foi neutralizada, diferentemente do ocorrido com a produção industrial). Esse descompasso confirma que a indústria foi muito mais afetada pelo baque das exportações que pelo mercado interno. Esse deslocamento, entre os dois segmentos, resulta do ajuste de estoques, dados que as vendas no trimestre cresceram 0,7%

na margem, sob efeitos das promoções e do reajuste do salário mínimo. A indústria, por sua vez, encolheu 8,2%, influenciada, sobretudo, pelo baque das exportações.

Gráfico 1 – Evolução no nível de atividade da indústria e do comércio nos últimos 12 meses



Para os meses de abril a junho existem alguns fatores que favorecerão o desempenho das empresas. Entre eles a inflação mais baixa e a absorção do reajuste do salário mínimo, que já impulsionaram as vendas do varejo em fevereiro e março.

No setor de bens duráveis, a disparidade entre o desempenho da indústria e do comércio fica mais evidente. No grupo de equipamentos de escritório e informática, houve queda de 19% na produção e de 9% no varejo entre setembro e fevereiro. No setor automotivo, graças à desoneração do IPI as quedas foram rapidamente revertidas e, já em março, o setor trabalhava com aumento de 4,6% de vendas de veículos e motos, partes e peças.

Já o setor de metalurgia e siderurgia trabalha com forte queda na produção. O Instituto Brasileiro de Siderurgia (IBS) divulgou, na 3ª semana de abril, a queda de 41,5% na produção de março e de 37,9% nas vendas do mercado interno (superando as quedas das exportações de 27,2%). Na Bahia a queda de arrecadação registrou queda acumulada de 16,5%, até abril.

Análise de cenários no consolidado do segmento Indústria:

No cenário pessimista se prevê uma queda de 5,1%, o que sinaliza a manutenção dos níveis atuais acumulados do 1º trimestre;

No cenário intermediário uma queda 1,7% sinaliza a recuperação dos níveis de normalidade da indústria química e de bebidas, já no mês de abril;

No cenário otimista um crescimento nominal de 1,5% puxado pelo crescimento do setor de bebidas, uma reação da indústria química e do segmento indústria misto com a manufatura de bens de informática.

## **Comércio**

Na Bahia o Segmento de Comércio – varejo, atacado e supermercados - deve encerrar o 1º quadrimestre com crescimento nominal de 6,4% com relação ao mesmo período do ano anterior ou cerca e 1,8% positivos em termos reais. Isso demonstra um descolamento dos setores da indústria e petróleo. Deve-se destacar o Segmento de Supermercados que deve apresentar um incremento de arrecadação real, corrigido pelo IGPD, de 11,3 %.

As principais causas estão relacionadas ao reflexo do incremento da renda motivada pelo reajuste do salário mínimo, a inflação em queda e a melhora nos saldos líquidos das contratações de trabalhadores, de acordo com o IBGE. Também contribuíram a manutenção do IPI reduzido para os automóveis e os reflexos do parcelamento em quatro vezes das liquidações no varejo – Liquida Salvador.

A recente divulgação, pelo Governo Federal, da desoneração da “linha branca” de eletrodomésticos, que representa cerca de 50 a 60% do total do sub-segmento de eletrodomésticos, deve ajudar a recuperar as vendas desse sub-segmento que vinha sentindo com mais intensidade as limitações do crédito.

De acordo com o IBGE a expectativa de crescimento do comércio em 2009 será de 2% para um PIB que deve crescer 0,3%.

Análise de cenários no consolidado do segmento Comércio:

No cenário pessimista se prevê um crescimento de 4,7%, o que sinaliza uma queda do desempenho presente pelo final da desoneração tributária dos automóveis, aumento do

nível de desemprego, queda do poder aquisitivo e queda do nível de confiança do consumidor;

No cenário intermediário um crescimento nominal de 6,5%, em linha com os resultados previstos até o final do 1º quadrimestre;

No cenário otimista contempla um crescimento nominal de 7,3% considerando a manutenção do incentivo tributário do IPI para automóveis, a implantação do mesmo mecanismo para os eletrodomésticos da “linha branca”, a manutenção do poder aquisitivo dos consumidores e do nível de emprego.

## **Outros**

Para o segmento agrícola, observa-se o início de colheita da safra no Oeste da Bahia, com destaque para a soja. A área cultivada em novembro foi praticamente estável em relação ao plantio anterior. Dados da Associação dos Irrigantes da Bahia (Aiba) indicam que as três principais culturas - soja, milho e algodão - ocuparão 1,42 milhões de hectares na safra 2008/09, ante os 1,41 milhão cultivados na safra 2007/08. O levantamento mostra que o cultivo de milho, cuja participação foi de 41% da área plantada na safra passada, ocupará apenas 13% do espaço destinado à agricultura no ano-agrícola 2008/09.

A explicação para a perda de interesse pelo plantio de milho é a perspectiva de baixa rentabilidade da cultura. O grande destaque da safra da Bahia em 2009 será a soja, que ocupará 67% da área plantada, segundo a Aiba.

Embora a área plantada tenha sido praticamente estável no oeste do Estado, a previsão é de que haja uma queda no faturamento do agronegócio em função da variação negativa nas cotações de milho e leve queda para soja para o ano de 2009, cujo preço está em torno de R\$ 42 por saca.

Para o segmento de Serviços de Transportes observa-se uma queda de quase R\$ 30 milhões para o 1º quadrimestre, quando comparado a igual período de 2008. Explica-se esse dado por recolhimentos não recorrentes feitos pela Transportadora GASENE S/A, principalmente ao longo do 1º semestre de 2008, quando da montagem e implantação de gasoduto ao longo território baiano. Naquele semestre os recolhimentos da GASENE totalizaram cerca de R\$ 42 milhões. Ao expurgar-se o efeito desses recolhimentos não

recorrentes da GASENE o segmento apresentaria um crescimento nominal, no 1º quadrimestre de 2009, de 5% com relação ao mesmo período de 2008.

Análise de cenários no consolidado do macro-segmento Outros. Para neutralizar os efeitos dos recolhimentos não recorrentes da GASENE, de 2008, a análise não os considerará no desenho dos cenários.

No cenário pessimista se prevê uma queda nominal de 4,4% por frustração nos valores da cotação das *commodities* agrícolas, a manutenção dos baixos níveis de importação de trigo e baixa produção de produtos derivados de leite;

No cenário intermediário um crescimento nominal nulo, considerando uma retomada da atividade econômica, especialmente com a normalização das operações de importação de trigo e produção de produtos derivados de leite;

No cenário otimista contempla-se um crescimento nominal de 5,8% considerando a o aumento dos preços internacionais dos produtos agrícolas, a retomada da atividade econômica na agroindústria.

### **Considerações finais do impacto da crise na receita tributária**

A comparação entre os dois estudos evidencia a frustração das expectativas. O ponto principal dessa frustração foi o segmento do Petróleo com uma queda nominal de 26,6%. Considerando que o petróleo representa 27% da nossa arrecadação de ICMS o impacto global sobre a arrecadação de ICMS do Estado foi queda de 7,8%. Desta forma a principal causa é o sofrível desempenho do segmento Petróleo e deve ser o foco de atuação da Administração Tributária.

Esta queda surpreendente nos obriga a rebaixar as estimativas para a arrecadação do ICMS, para o ano de 2009. Assim, no cenário mais otimista a expectativa é de praticamente repetir a arrecadação realizada em 2008 em termos nominais. A tabela 3 apresenta a deterioração dessas estimativas.

Tabela 3 – Comparativo das estimativas sobre arrecadação do ICMS, com base nos estudos realizados em dezembro de 2008 e abril de 2009.

Versão do Estudo	Arrecadação estimada por cenários em milhares R\$		
	Pessimista	Intermediário	Otimista
Dezembro de 2008	10.000.000,00	10.200.000,00	10.400.000,00
Abril de 2009	9.243.720,00	9.687.380,00	10.092.170,00
Variação	-7,56%	-5,03%	-2,96%

**O COMPORTAMENTO DA ARRECADAÇÃO DO ICMS NO ESTADO DE MATO  
GROSSO –1992 a 2008.**

**Secretaria de Fazenda do Estado de Mato Grosso – SEFAZ  
Secretaria Adjunta da Receita Pública - SARP.**

**Jonil Vital de Souza  
Lucymar R. Padoan S. Fróes  
Thelniza Vieira de Araújo  
Yara Maria Stefano Sgrinholi**

JULHO DE 2009

## 1. INTRODUÇÃO

Para análise da receita, a Secretaria de Estado de Fazenda de Mato Grosso desenvolveu metodologia baseada na segmentação das atividades econômicas de maior relevância para a economia estadual.

Assim, a previsão de receita de ICMS está concentrada em informações sobre o potencial de consumo e de estimativas de comportamento do PIB setorial, em agrupamentos denominados segmentos. Vale anotar que a metodologia se assemelha ao conceito de PIB tributário.

Os critérios para definição de produto ou cadeia produtiva, como segmento, foram determinados pela sua representatividade na receita tributária e/ou na economia do Estado, de modo que, no seu conjunto, correspondesse a, no mínimo, 90% da arrecadação total de Mato Grosso.

Nesse contexto, foram eleitos 15 segmentos especiais, conforme arrolados no quadro seguinte, além de se considerar, no décimo sexto, os demais, não enquadrados nos anteriores:

### Quadro 1 – Segmentos Conceito Misto

#### ÓTICA DE CADEIA PRODUTIVA E ÓTICA DE PRODUTO

SEGMENTO	CONCEITO MISTO
1. Algodão	Produção, Indústria, Comercialização
2. Arroz	Produção, Indústria, Comercialização (exclusive comercialização alcançada por outros segmentos)
3. Atacado	Exclusive mercadorias contempladas nos segmentos

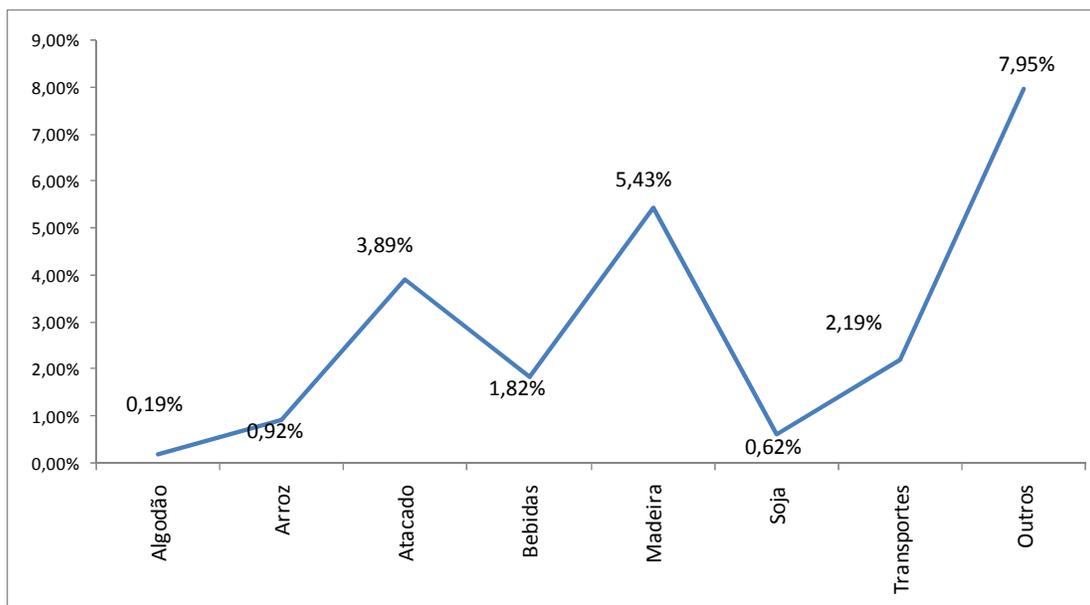
4. Bebidas	Indústria, Distribuição e Comercialização
5. Combustíveis	Diesel, Álcool, Gasolina, GLP, GNV, Querosene
6. Comunicação	Telefonia, Radiodifusão, TV, TV a Cabo, Correios, Internet
7. Energia Elétrica	Consumo
8. Madeira	Extração, Beneficiamento, Indústria Moveleira
9. Medicamentos	Distribuidores e Farmácia
10. Pecuária	Produção, Indústria, Exportação, Comercialização (inclusive frigoríficos, casas de carnes etc)
11. Soja	Produção, Indústria, Exportação e Comercialização Mercado Interno
12. Supermercados	Hiper, Super, Produtos Alimentícios, bebidas, fumos, outros (inclusive substituição tributária)
13. Transportes	Aéreo, rodoviário de cargas e passageiros, ferroviário, fluvial
14. Varejo	Exclusive mercadorias contempladas nos segmentos e inclusive substituição tributária
15. Veículos	Automóveis, Motos, Ônibus, Caminhões, Autopeças, Pneus e Acessórios
16. Outros	Outras receitas de ICMS (inclusive outros produtos agrícolas não alcançados pelos segmentos)

Por não ser o objeto deste trabalho, ele não se vai estender em comentários sobre a metodologia utilizada na seleção dos segmentos econômicos. Todavia, para sua melhor compreensão, apresenta-se, como apêndice, o seu detalhamento (Anexo I).

## 2. AS BLUE CHIPS E A ARRECADAÇÃO DO ICMS EM MATO GROSSO

A partir dos segmentos monitorados, verificou-se que, enquanto alguns assumiam relevância, outros perderam representatividade. Os gráficos abaixo espelham tais comportamentos.

**Gráfico 1 – Segmentos que perderam peso na arrecadação de ICMS, 2008 em relação a 1992. Mato Grosso, 2009.**



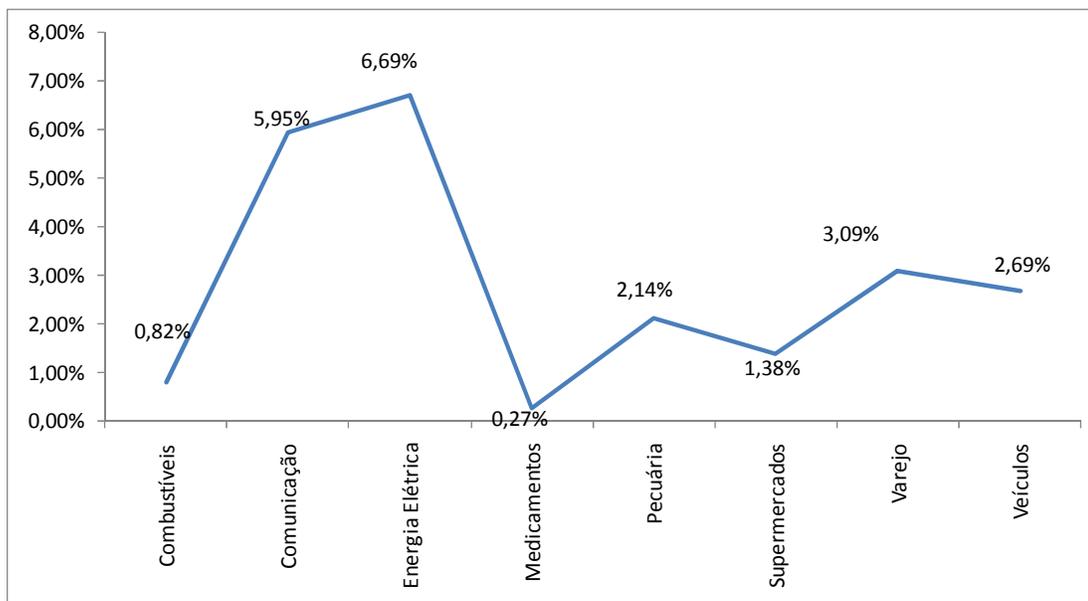
Os percentuais destacados no gráfico acima consistem na diferença entre o percentual de participação na receita total, apresentado pelo segmento em 2008 e o percentual que o mesmo segmento alcançara em 1992. Contudo, apesar de serem expressos como valores positivos, os números são indicativos da queda na representatividade desses segmentos na arrecadação do ICMS.

*Exemplificando, demonstra-se o comportamento do segmento do algodão:*

$$[\text{ICMS algodão}_{2008} / \text{ICMS total}_{2008}] - [\text{ICMS algodão}_{1992} / \text{ICMS total}_{2008}]$$

$$0,63\% - 0,82\% = -0,19\%$$

**Gráfico 2 – Segmentos que ganharam relevância na arrecadação de ICMS, 2008 em relação a 1992. Mato Grosso, 2009.**



A exemplo do gráfico 1, os percentuais exarados no gráfico 2, acima, identificam a diferença entre os percentuais registrados em 2008 e em 1992. Os resultados obtidos apontam o crescimento na representatividade dos oito segmentos na arrecadação do ICMS mato-grossense, no período considerado.

Os movimentos de cada segmento relativos ao ICMS, no período de 17 anos, podem ser observados com maior precisão em consulta ao Quadro 5 - Participação Percentual do ICMS sem os Fundos, no Anexo II, no qual são detalhadas as respectivas evoluções.

Por ser o foco deste estudo, são oportunos os destaques para os segmentos de combustíveis, comunicação e energia elétrica.

É só aparente a estabilização no comportamento da arrecadação do ICMS pertinente a combustíveis, cuja participação, no total, em 1992, correspondia a 21,4%, tendo encerrado 2008 em 22,2%. Nesse período, porém, mais de uma vez, foi ultrapassada a marca dos 25%.

No tocante à energia elétrica, a variação foi mais significativa, pois, embora a participação em 2008 tenha atingido 8,8%, na série histórica iniciada em 1992, estava assentada em patamar equivalente a 2,1%, implicando a quadruplicação desse resultado.

O comportamento no setor de comunicação não foi diferente, com a respectiva participação na arrecadação do ICMS em ascendência, tendo variado de 4,6% para 10,5%, dessa forma, excedendo, em 2008, ao dobro registrado em 1992.

Juntos, os três segmentos representavam, em 1992, pouco mais de 28% da arrecadação estadual. Em 2008, superaram 38%. Contudo, esse percentual poderia ter sido maior, porquanto ter sido afetado, negativamente, pelos valores das contribuições aportados a Fundos, que, por determinação legal, são diminuídos do montante do ICMS devido pelos segmentos no período (v. item seguinte).

### **3. OS REFLEXOS DAS CONTRIBUIÇÕES A FUNDOS NA PARTICIPAÇÃO DAS BLUE CHIPS NA ARRECADAÇÃO ESTADUAL**

O arcabouço tributário estadual contempla deduções de valores recolhidos por determinados segmentos, a título de contribuições a Fundos, instituídos para oferecer suporte financeiro a atividades de governo (segurança pública, infraestrutura de transporte e de habitação, aperfeiçoamento da gestão fazendária e atividade cultural).

Nesse contexto, os segmentos de combustíveis, de comunicação e de energia elétrica apresentam alterações na sua representatividade na arrecadação, quando se consideram os respectivos valores pelos montantes que seriam recolhidos a título de ICMS, não fossem as deduções das contribuições a Fundos.

Três quadros são apresentados no Anexo II deste trabalho, a saber:

- o primeiro (6A) contém a arrecadação nominal do ICMS, nos montantes dos respectivos recolhimentos ou, em outras palavras, os valores efetivamente recolhidos, já deduzidos pelos contribuintes dos segmentos os valores das contribuições, como determinado na legislação tributária estadual;
- o segundo (6B) consiste na recomposição do montante do imposto arrecadado, ou seja, aos valores deste são somados os valores das aludidas contribuições;

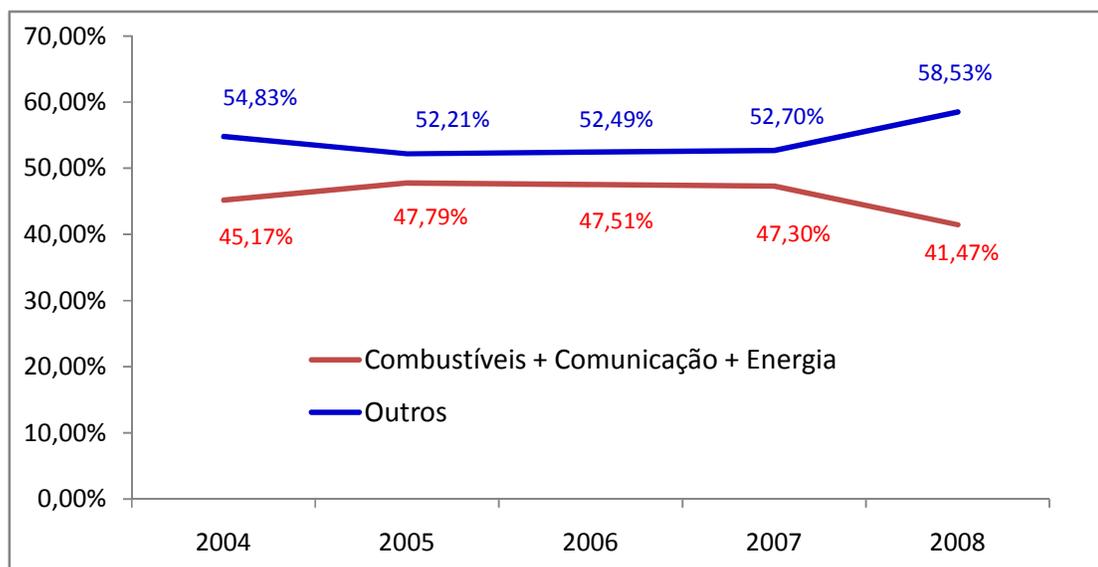
- o terceiro (6C) refere-se aos valores da arrecadação das contribuições efetuadas a Fundos, que podem ser considerados como valores adicionais do ICMS que teriam sido arrecadados, caso não houvesse a subtração do seu montante.

Por conseguinte, para o estudo que ora se desenvolve, há pertinência na consolidação dos valores recolhidos a título do imposto, a fim de a eles se somarem também as importâncias das contribuições que foram destinadas a Fundos, as quais implicaram diminuição do montante do ICMS efetivamente arrecadado.

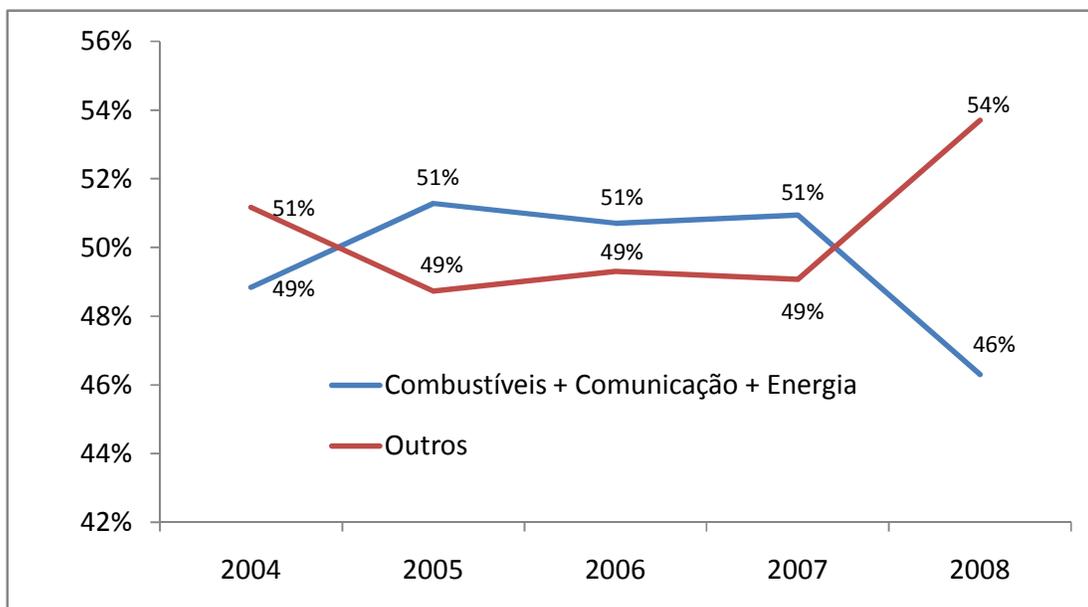
Uma vez recompostos os valores do tributo, conforme o Quadro 6B, verifica-se que, em 2008, o total das *blue chips* teria ultrapassado a casa dos R\$ 2,1 bilhões, o que equivaleria a 46,3% do montante de ICMS arrecadado, ampliando, assim, em mais de 5% a respectiva participação na arrecadação do tributo no período, antes mencionada (38%).

Na seqüência, são coligidos os gráficos 3 e 4, que, respectivamente, representam as curvas dos percentuais acumulados da arrecadação do ICMS dos segmentos de combustíveis, de energia elétrica e de comunicação, em comparação com os demais, no período de 2004 a 2008, antes e após a recomposição pelos valores das contribuições.

**Gráfico 3 – Participação das *blue chips* e dos demais segmentos na arrecadação do ICMS (valores efetivamente recolhidos como imposto, não consideradas as contribuições recolhidas a Fundos). Mato Grosso, 2009.**



**Gráfico 4 – Participação das *blue chips* e dos demais segmentos na arrecadação do ICMS, após a recomposição do ICMS (com a adição dos valores das contribuições recolhidas a Fundos). Mato Grosso, 2009.**



Ainda que, nos dois gráficos, as curvas relativas às *blue chips* apresentem tendência final descendente, da comparação de ambas sobressai a relevância da contribuição a Fundos no montante do ICMS originário dos três segmentos, pois, enquanto, no primeiro caso, a variação ocorre nos extremos de 45,2% para 38%, no segundo, elevam-se para os patamares de 49% para 46%.

#### **4. A EVOLUÇÃO DAS ALÍQUOTAS RELATIVAS ÀS *BLUE CHIPS* NO ESTADO DE MATO GROSSO**

No estudo do comportamento da arrecadação do ICMS decorrente dos segmentos em que se integram as *blue chips*, não se conhecem as causas determinantes da respectiva concentração. Para essa investigação, torna-se fundamental a análise das alíquotas praticadas em relação a tais produtos no período considerado.

Com essa finalidade, foram levantadas as alíquotas já adotadas em Mato Grosso, aplicáveis às prestações de serviço de comunicação e às operações com combustíveis e com energia elétrica, desde os primeiros momentos do ICMS, inserido no Sistema Tributário

Nacional pela Constituição de 1988 e instituído no Estado com a edição da Lei nº 5.419, de 27 de dezembro de 1988, até os dias atuais.

Em que pese o arrolamento das alíquotas, há que se esclarecer que não foram considerados os efeitos de medidas atenuantes e pontuais, materializadas em redução de base de cálculo ou concessão de créditos fiscais, incidentes sobre determinadas modalidades das hipóteses de incidência catalogadas.

**Quadro 2 – Evolução das alíquotas estabelecidas para os segmentos de comunicação, de combustíveis e de energia elétrica**

<b>Vigência (fundamento legal)</b>	<b>Comunicação</b>	<b>Combustíveis</b>	<b>Energia Elétrica</b>
1º/03/1989 (Lei nº 5.419/1988)	<b>25%</b>	17%	25%
27/06/1990 (Lei nº 5.629/90)	<b>25%</b>	17%	Alíquotas progressivas – faixa de isenção até alíquota de 25%
1992 (Lei nº 5.902/91)	<b>25%</b>	17%	Progressivas – zero até 25%
1994 (Lei nº 6.335/93)	<b>25%</b>	Álcool carburante e gasolina – 25%; demais: 17%	Progressivas – zero até 25%
1999 (Lei nº 7.098/98)	<b>30%</b>	Álcool carburante e gasolina – 25%; demais: 17%	30%
2000 (Lei nº 7.222/99)	<b>30%</b>	Álcool carburante e gasolina – 25%;	Progressivas – zero até 30%

		demais: 17%	
1º/05/2000 (Lei nº 7.272/2000)	<b>30%</b>	Álcool carburante e gasolina – 25%; demais: 17%	Progressivas – zero até 30%
2003 (Lei nº 7.867/2002)	<b>Telefones públicos e móveis pré-pagos – 25%;</b>  <i>Demais: 30%</i>	Álcool carburante e gasolina – 25%; demais: 17%	Progressivas – zero até 30%

O quadro aponta que, no Estado de Mato Grosso, desde o novo desenho tributário, com a inserção no âmbito do ICMS das prestações de serviços de comunicação e do fornecimento de energia elétrica, as respectivas alíquotas já foram fixadas em percentuais elevados, da ordem de 25%.

Com o advento da Lei nº 7.098, de 30 de dezembro de 1998, editada para disciplinar o imposto no território estadual, em virtude da nova ordem introduzida pela Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, no tocante às duas hipóteses tributárias mencionadas, a alíquota foi alçada ao patamar de 30%, para vigorar a partir de 1º de janeiro de 1999.

Em ambos os casos, a participação dos segmentos na arrecadação estadual, no primeiro ano de vigência da Lei nº 7.098/98 (1999), apresentou variação positiva, ao atingir 10,4% (comunicação) e 11,2% (energia elétrica), anotando-se que, no ano anterior, acomodava-se, respectivamente, na casa de 8,1% e 8,2%, conforme indicado no Quadro 5 – Participação Percentual do ICMS sem os Fundos (v. Anexo II).

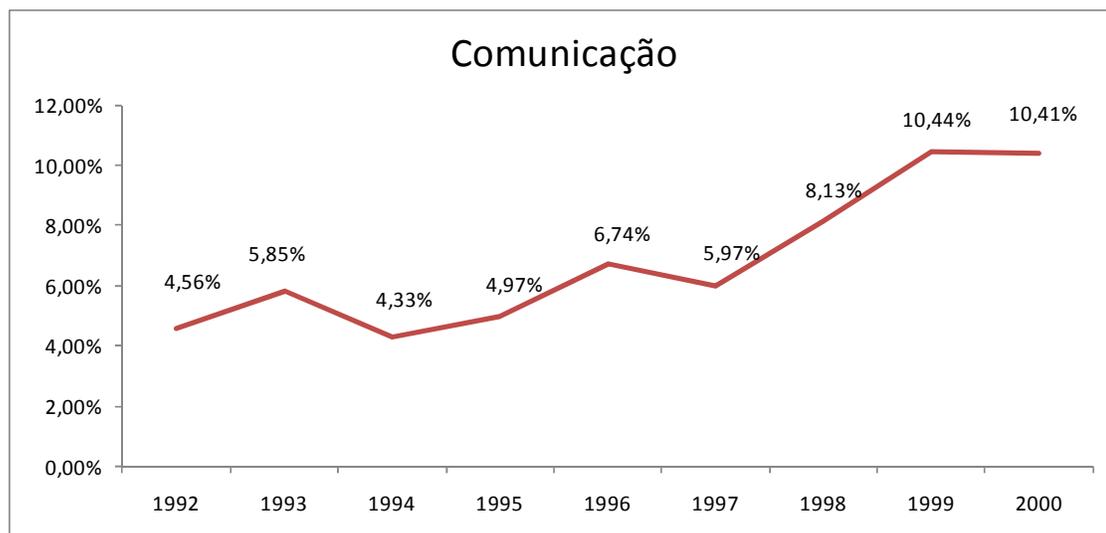
Quanto aos combustíveis, no nascimento do ICMS, a alíquota era de 17%, em todas as suas modalidades, sendo elevada a 25%, a partir de 1º de janeiro de 1994, no que se refere ao álcool carburante e à gasolina (todos os tipos). Consoante os dados registrados no Quadro

5, em que pese a majoração da alíquota para referidas espécies de combustíveis, a participação do segmento na arrecadação total em 1994 (18,9%) foi inferior a apresentada em 1993 (19,9%).

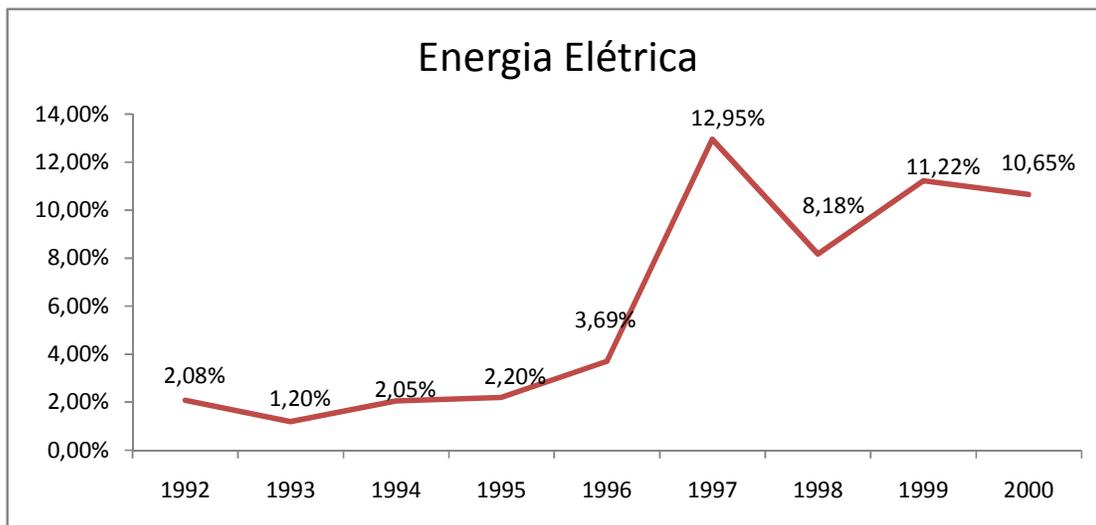
Dessa forma, pode-se observar que a elevação de alíquotas não foi causa isolada para o incremento da participação desses produtos no total da arrecadação estadual.

Essas inferências são corroboradas nos gráficos seguintes, que demonstram a participação percentual do ICMS decorrente de cada segmento, nos períodos em que houve mudança na legislação tributária do Estado com elevação de alíquotas.

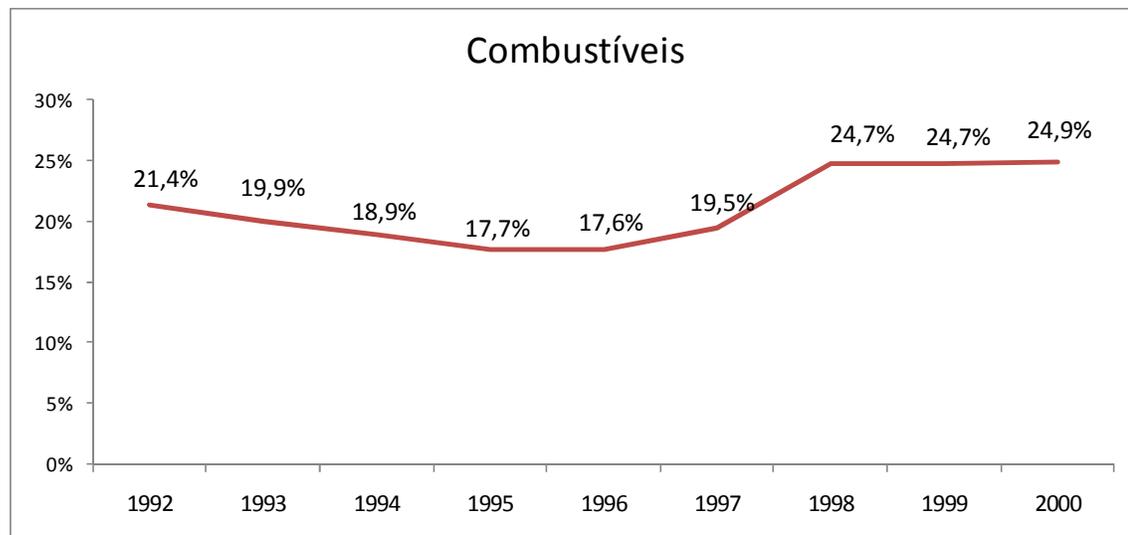
**Gráfico 5 – Participação do ICMS-comunicação sobre o ICMS total, 1992/2000. Mato Grosso, 2009.**



**Gráfico 6 – Participação do ICMS-energia elétrica sobre o ICMS total, 1992/2000. Mato Grosso, 2009.**



**Gráfico 7 – Participação do ICMS-combustíveis sobre o ICMS total, 1992/2000. Mato Grosso, 2009.**



## **5. OUTRAS CAUSAS PARA A ELEVAÇÃO DA CONCENTRAÇÃO PERCENTUAL DA ARRECADAÇÃO DO ICMS RELATIVO ÀS BLUE CHIPS**

A série histórica apresentada das *blue chips* aponta o primeiro destaque na arrecadação percentual para a energia elétrica em 1997, ano em que o setor se aproximou de 13%. Se as

alíquotas adotadas, por si só, não são suficientes para explicitarem tal variação, o comportamento dos números pode encontrar sustentação em fatores econômicos e relativos ao aperfeiçoamento no sistema de gestão.

No final de 1997, a empresa fornecedora de energia elétrica no Estado foi privatizada. Com essa finalidade, a Administração Pública Estadual otimizou medidas no sentido de promover o saneamento da organização.

Entre outras providências, foi editada a Lei nº 6.775, de 12 de junho de 1996, que possibilitou a retenção do valor ICMS destacado na conta de energia elétrica, no momento do respectivo pagamento pelo consumidor, e o simultâneo repasse ao Erário. Pelo mesmo ato, foi autorizada a compensação entre os débitos da empresa, referentes ao tributo, com as pendências da Administração do Estado, decorrentes do consumo de energia.

Ademais, melhorias na gestão fazendária explicam também a evolução nas três áreas: a própria segmentação começou, de forma incipiente, em 1997/1998, a partir da designação de fiscais de tributos estaduais para estudar o setor de comunicação, ao qual, mais tarde, foi agregado o setor de energia elétrica. Também já havia ensaio de segmentação para cuidar dos produtos combustíveis, ainda que precária e não com os contornos atuais, nos quais se assentava o segmento de combustíveis.

O Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (PNAFE) impôs à SEFAZ/MT a reorganização de sua estrutura, de sorte que, com a busca da especialização, foram obtidos melhores resultados, seja pela constituição de créditos tributários em valores expressivos (sobretudo no segmento de comunicação), seja pelo aperfeiçoamento dos atos normativos.

Em 1997, a SEFAZ/MT concentrou na Petrobrás a figura do substituto tributário, no que concerne a combustíveis, conforme Decreto nº 1.541, de 27 de junho de 1997.

No âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, foi celebrado o Convênio ICMS 126/98, que disciplinou as prestações de serviços de comunicação e respectivas modalidades de tributação e deveres instrumentais, contribuindo para o melhor entendimento das práticas do setor e, por consequência, proporcionando ao contribuinte

clareza para o cumprimento de suas obrigações, além de oferecer à Administração Tributária o regramento necessário para assegurar a exigibilidade do crédito tributário decorrente.

Se esses fatos, isoladamente considerados, não elucidam a mudança, naquele momento, na curva da participação das *blue chips*, quando agrupados contribuem para a sua compreensão.

Não obstante, a essas considerações há que se acrescentar mais um fator relevante: a alteração no perfil das bases tributárias, tratada no próximo tópico.

## 6. A EXPANSÃO DAS BASES TRIBUTÁRIAS

Com a privatização, a Administração Pública Estadual foi, também, beneficiada com a ampliação das bases tributárias. Sob a gestão privada, o faturamento do segmento aumentou expressivamente. Medidas de adequações econômicas, técnicas e financeiras implicaram novo patamar de recolhimento tributário.

A expansão das telefonias fixa e móvel, a inserção no mercado da televisão por assinatura, a ampliação da rede de energia elétrica são causas concorrentes da elevação da arrecadação, em função do alargamento das bases tributárias.

O quadro seguinte ilustra a mudança no perfil da telefonia em Mato Grosso. Para explorar apenas a móvel, que somente chegou ao Estado em 1994, verifica-se que, em 1996, eram pouco mais de 10 mil aparelhos. Dez anos depois, esse número saltou para mais de 1,6 milhões de unidades.

ITEM	Quantidade (Mil unidades)		
	1 996	2 006	Var %
Telefone fixo	112	589	428
Telefone móvel*	11,5	1631,5	14 087
<b>Total</b>	<b>123</b>	<b>2.221</b>	<b>1 705</b>
Fontes: IBGE- PNAD 1996, 2006/ANATEL/Vivo Celular			

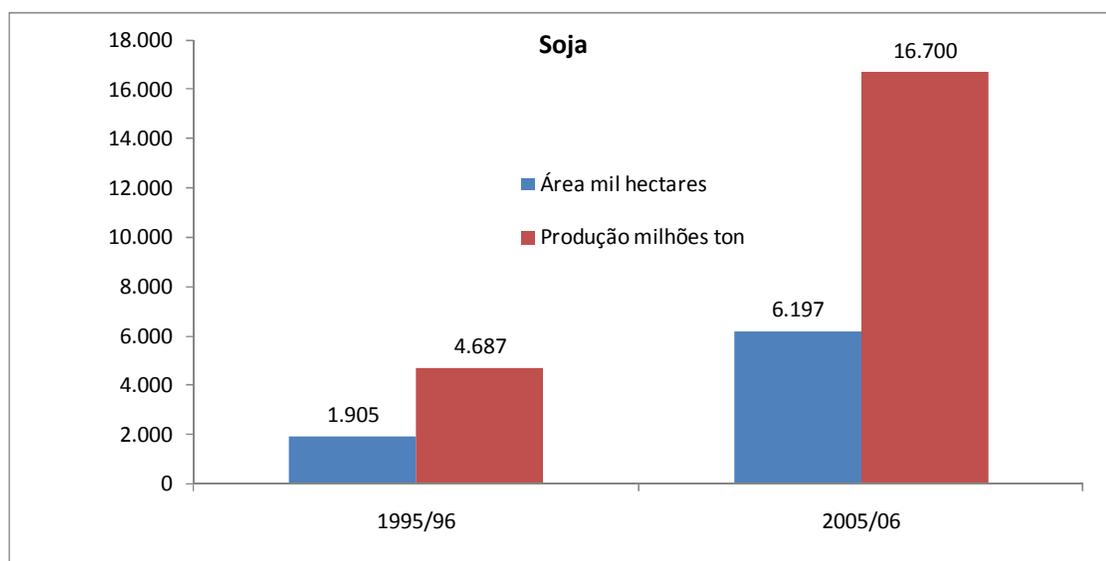
**Quadro 3 – Expansão da telefonia fixa e móvel em Mato Grosso entre 1996 a 2006.**

Quanto ao segmento de combustíveis, ao lado da curva crescente dos preços internacionais do petróleo, que contribui para o crescimento da arrecadação, dois importantes fatores, com características locais, devem ser considerados:

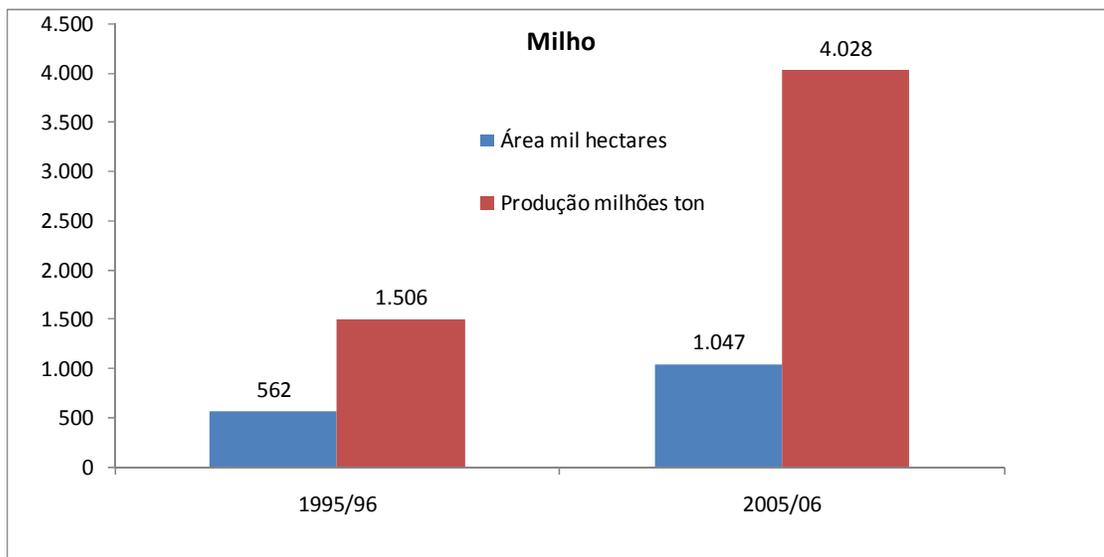
- a ampliação da área de cultivo do Estado de Mato Grosso, demandando consumo elevado de diesel, tanto para o preparo da terra como para o escoamento da safra, transportada predominantemente no modal rodoviário;
- a elasticidade maior do que 1, quando se compara aumento populacional com o aumento da frota de veículos.

Os gráficos 8 a 10 e o quadro 4 são expressões dos dados que autorizam tais conclusões:

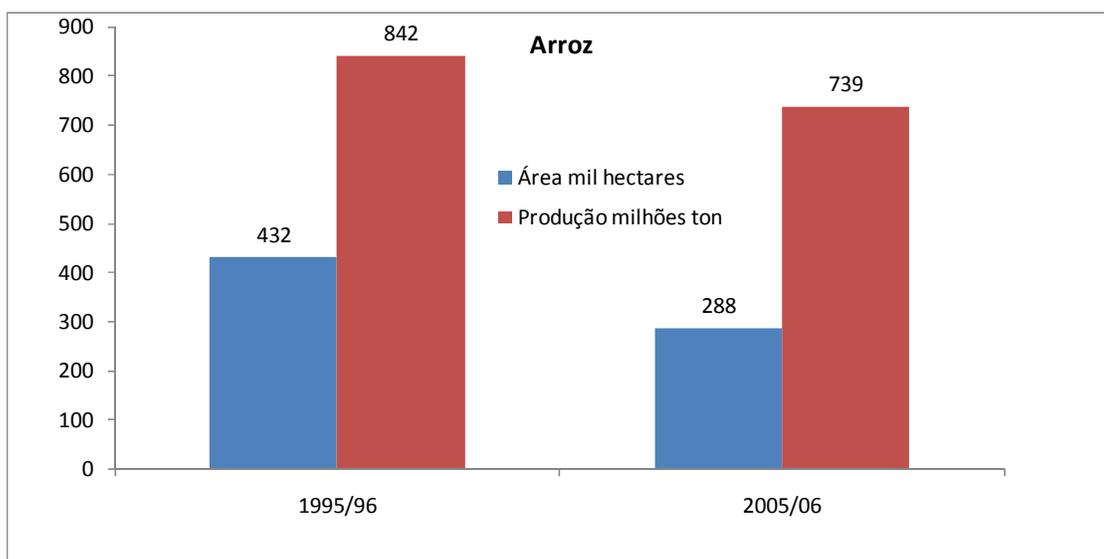
**Gráfico 8 – Evolução da Área Plantada e da Produção de Soja em Mato Grosso, 1995/06 e 2005/06.**



**Gráfico 9 – Evolução da Área Plantada e da Produção de Milho em Mato Grosso, 1995/06 e 2005/06.**



**Gráfico 10 – Evolução da Área Plantada e da Produção de Arroz em Mato Grosso, 1995/06 e 2005/06.**



No intervalo comparado, a área cultivada mato-grossense, somente com soja, milho e arroz, cresceu de menos de 3 milhões de hectares para mais de 7,5 milhões de hectares, porém, em compasso menor que a própria produção, cujo volume triplicou no mesmo

período, saltando de cerca de 7 milhões de toneladas para mais de 21 milhões de toneladas desses produtos.

**Quadro 4 – Frota e população comparados em dois anos (2008 e 1994). Mato Grosso, 2009.**

Frota		
1994	2008	2008/1994
224.751	973.388	333%

População		
1994	2008	2008/1994
2.233.869	2.879.984	29%

frota/população	11,52
-----------------	-------

No período considerado, a cada 1% de crescimento na população, a frota do Estado de Mato Grosso, cresceu 11,5%.

## **7. OS EFEITOS DO COMPORTAMENTO DO AGRONEGÓCIO NA ARRECADAÇÃO DO ESTADO**

Particularidades da economia mato-grossense provocam flutuações nos percentuais de participação dos segmentos na arrecadação estadual, sempre que há oscilações nas transações relativas ao agronegócio, no qual se inserem, além da soja, também, a madeira, o algodão, o arroz e a pecuária.

Assim o comportamento dessas commodities e, em especial, da soja, afeta o desempenho da arrecadação dos demais setores, inclusive, das *blue chips*.

Vale a reprodução da tabela abaixo:

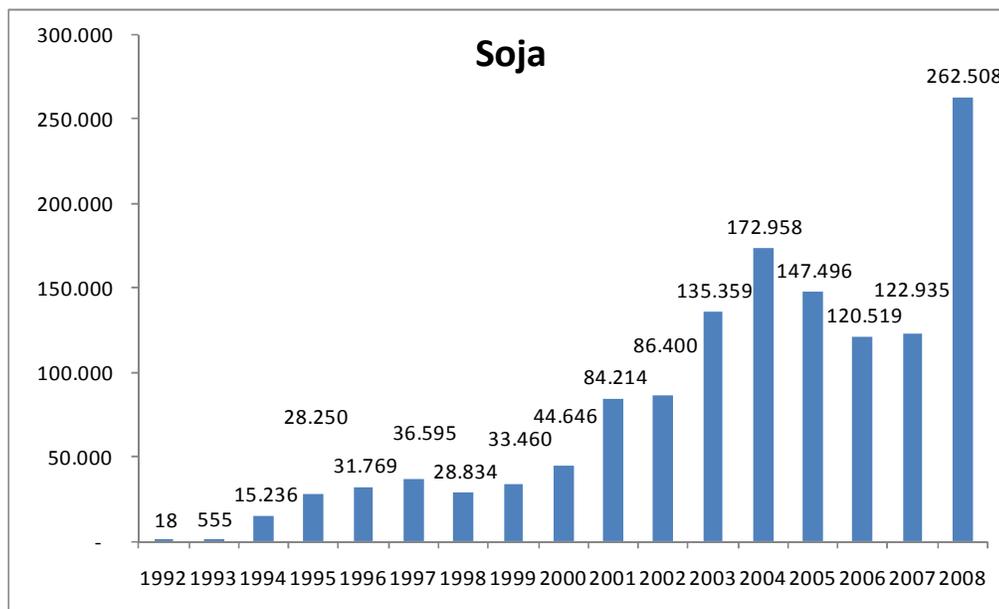
**Tabela 1 – Segmentos econômicos, faturamento total e tributável, renúncia e ICMS efetivo, Mato Grosso, 2008.**

2008 - Analisado (anual)		R\$ milhões							
Segmento Econômico	Faturamento total		Faturamento tributável (exclui exportações)		Renúncia fiscal		ICMS efetivo		
	R\$	% s/ total	R\$	% s/ total	R\$	% s/ total	R\$	% s/ total	
Algodão	2.213	3,9%	1.423	3,2%	124	13,7%	27	0,6%	
Arroz	438	0,8%	435	1,0%	0	0,0%	22	0,5%	
Madeira	1.112	2,0%	756	1,7%	0	0,0%	81	1,9%	
Pecuária	5.817	10,2%	4.103	9,3%	243	26,8%	199	4,8%	
Soja	14.336	25,2%	4.292	9,8%	70	7,8%	263	6,3%	
<b>Agropecuária e madeira</b>	<b>23.915</b>	<b>42,1%</b>	<b>11.008</b>	<b>25,1%</b>	<b>437</b>	<b>48,3%</b>	<b>590</b>	<b>14,1%</b>	
Atacado	1.890	3,3%	1.890	4,3%	24	2,6%	222	5,3%	
Bebidas	1.072	1,9%	1.072	2,4%	18	2,0%	183	4,4%	
Combustível	7.017	12,3%	7.017	16,0%	19	2,1%	928	22,2%	
Medicamentos	1.083	1,9%	1.083	2,5%	0	0,0%	86	2,1%	
Supermercados	2.624	4,6%	2.624	6,0%	82	9,0%	188	4,5%	
Varejo	5.737	10,1%	5.737	13,1%	54	6,0%	623	14,9%	
Veículos	4.157	7,3%	4.157	9,5%	96	10,6%	334	8,0%	
<b>Comércio</b>	<b>23.579</b>	<b>41,5%</b>	<b>23.579</b>	<b>53,7%</b>	<b>292</b>	<b>32,3%</b>	<b>2.564</b>	<b>61,3%</b>	
Comunicação	1.948	3,4%	1.948	4,4%	11	1,2%	440	10,5%	
Energia	2.427	4,3%	2.427	5,5%	21	2,4%	367	8,8%	
Transporte	3.345	5,9%	3.345	7,6%	102	11,3%	161	3,9%	
<b>Serviços</b>	<b>7.720</b>	<b>13,6%</b>	<b>7.720</b>	<b>17,6%</b>	<b>134</b>	<b>14,8%</b>	<b>967</b>	<b>23,1%</b>	
Outros	1.608	2,8%	1.608	3,7%	41	4,5%	61	1,4%	
<b>TOTAL</b>	<b>56.822</b>	<b>100,0%</b>	<b>43.916</b>	<b>100,0%</b>	<b>903</b>	<b>100,0%</b>	<b>4.182</b>	<b>100,0%</b>	

Com amparo na tabela, verifica-se que, no ano de 2008, o segmento da soja concorreu para, aproximadamente, 25% do faturamento estadual. Todavia, sua participação direta na arrecadação estadual não tem tamanha expressão, porquanto, após as exclusões relativas à exportação e dedução da renúncia fiscal, o ICMS a ele pertinente representa pouco mais do que 6%.

Não obstante, é inegável a influência desse segmento no comportamento dos demais. Em 2005, registrou-se o início da crise do agronegócio que se acentuou no ano seguinte. Em relação a 2004, a arrecadação da soja caiu de aproximados R\$ 173 milhões para R\$ 147,5 milhões, em 2005, e R\$ 120,5 milhões, em 2006, conforme o seguinte gráfico:

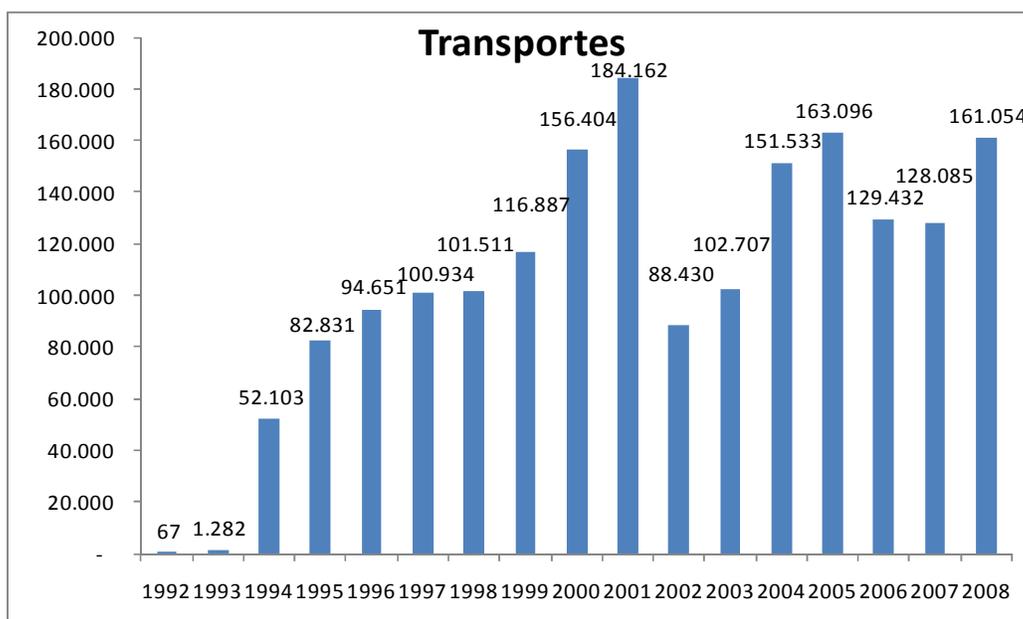
**Gráfico 11 – Soja - Evolução dos valores nominais do ICMS entre 1992 e 2008.**  
**Mato Grosso.**



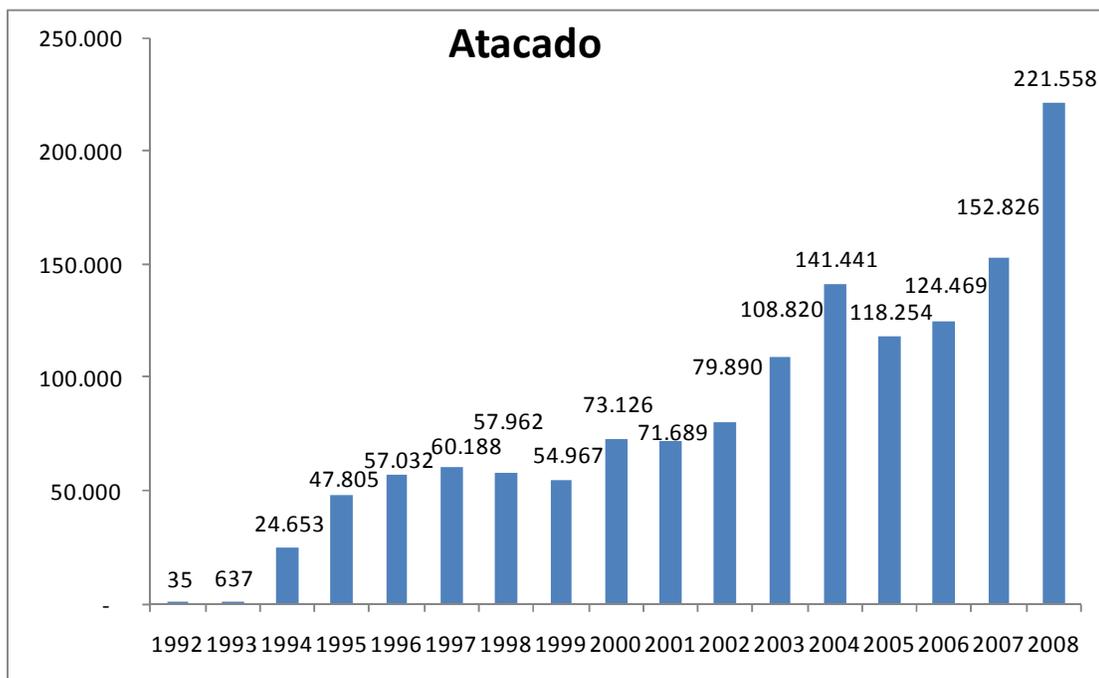
Em comportamentos reflexos, outros segmentos apresentaram semelhante declínio nas respectivas curvas de arrecadação, tais como transporte, atacado, varejo, veículos.

Os gráficos abaixo são expressões dessa ilação:

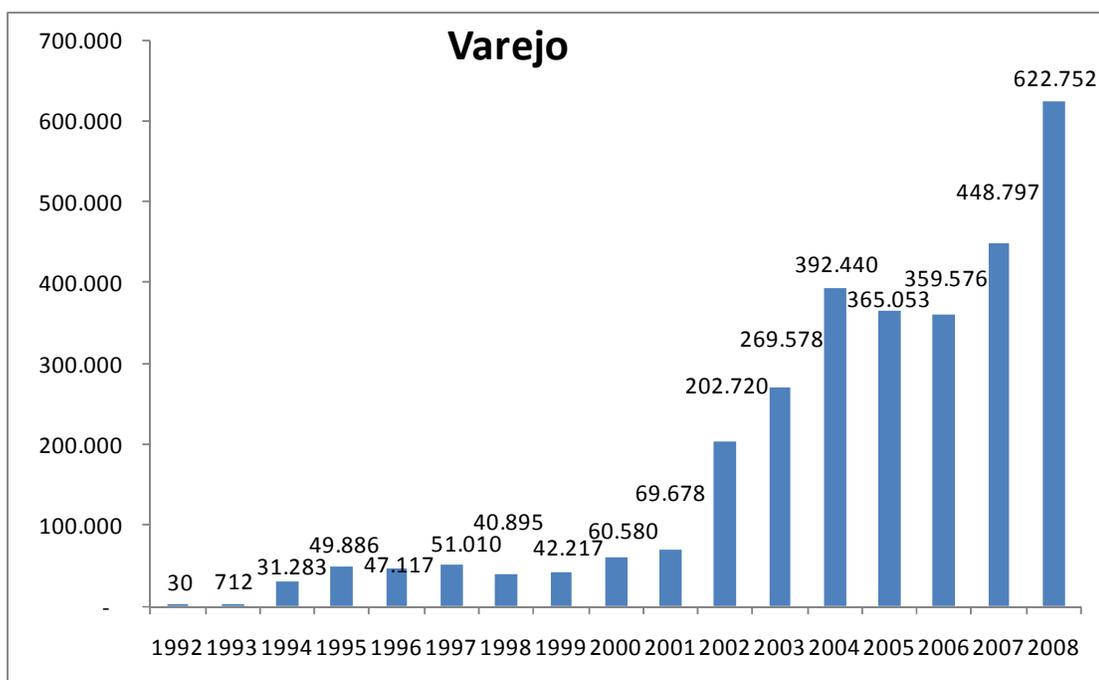
**Gráfico 12 – Transporte - Evolução dos valores nominais do ICMS entre 1992 e 2008.**  
**Mato Grosso.**



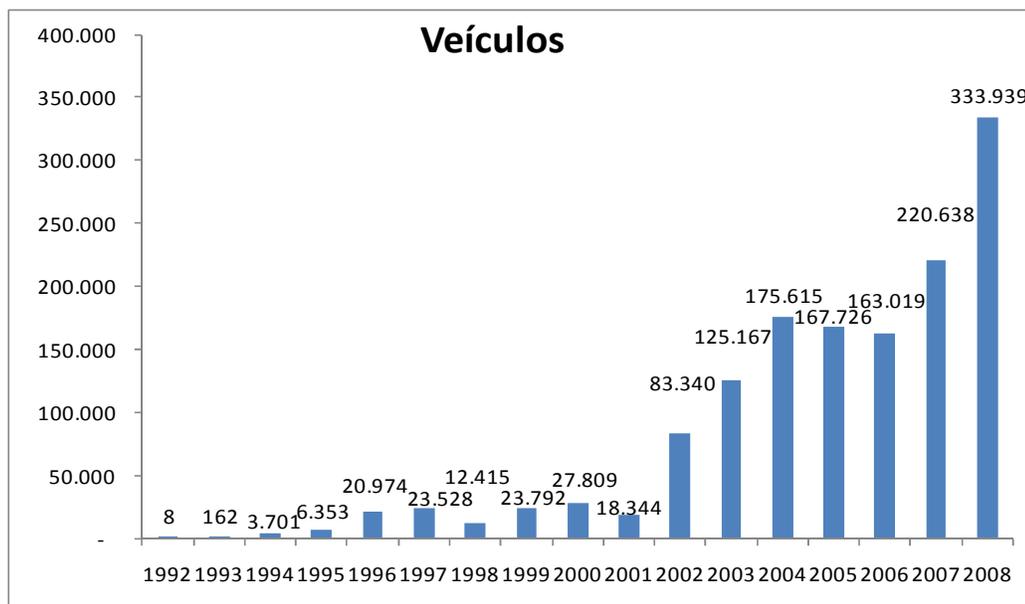
**Gráfico 13 – Atacado - Evolução dos valores nominais do ICMS entre 1992 e 2008. Mato Grosso.**



**Gráfico 14 – Varejo - Evolução dos valores nominais do ICMS entre 1992 e 2008. Mato Grosso.**

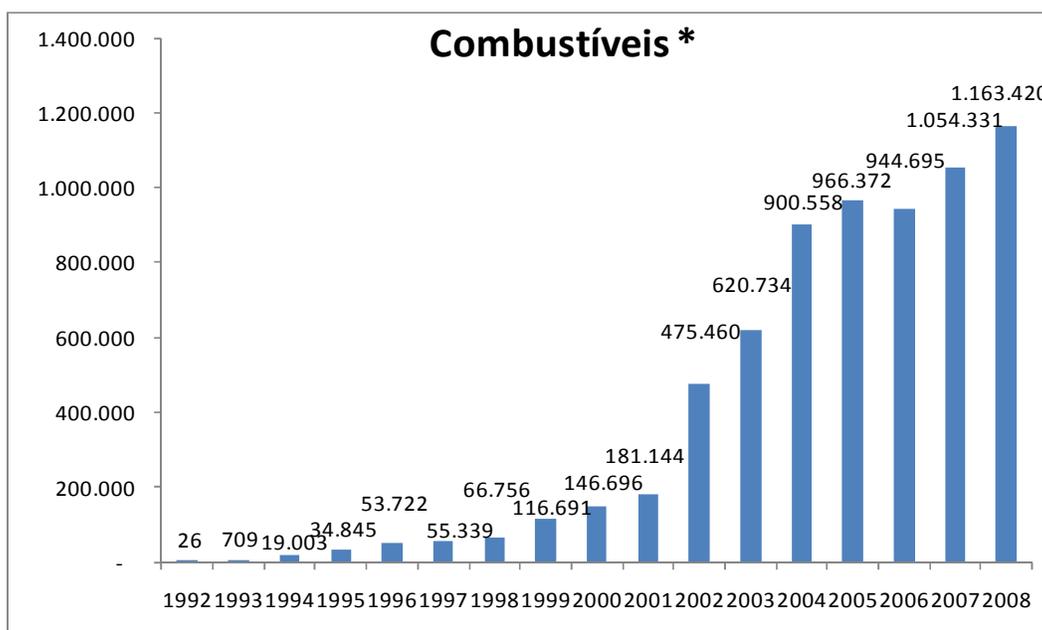


**Gráfico 15 – Veículos - Evolução dos valores nominais do ICMS entre 1992 e 2008. Mato Grosso.**

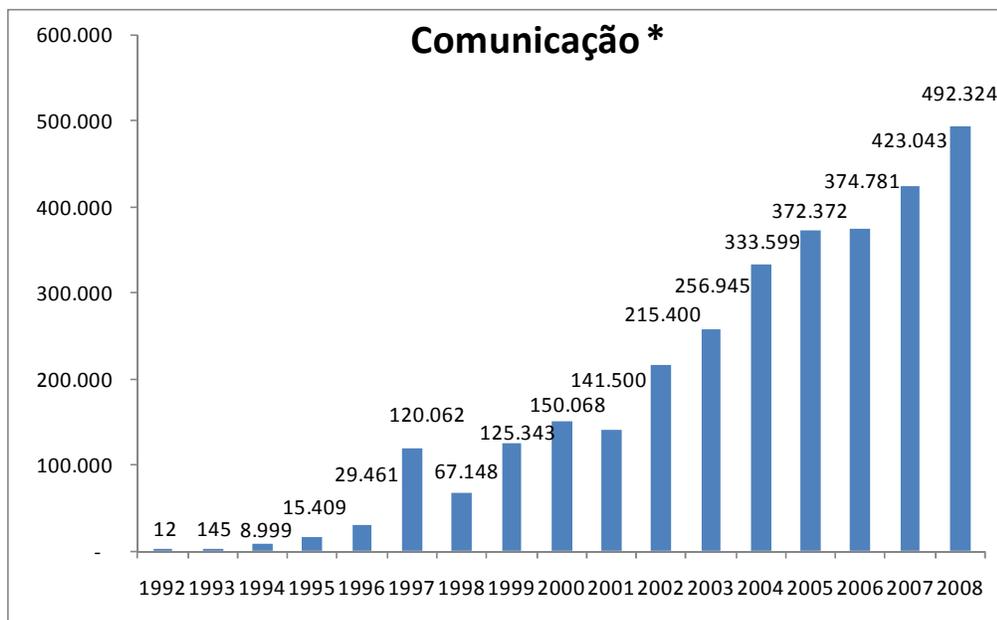


Ademais, também as chamadas *blue chips* foram afetadas, não apresentando o mesmo desempenho de crescimento anterior. Ao contrário, em alguns casos, praticamente, houve estagnação, como aconteceu com os combustíveis e comunicação.

**Gráfico 16 – Combustíveis - Evolução dos valores nominais do ICMS entre 1992 e 2008. Mato Grosso.**

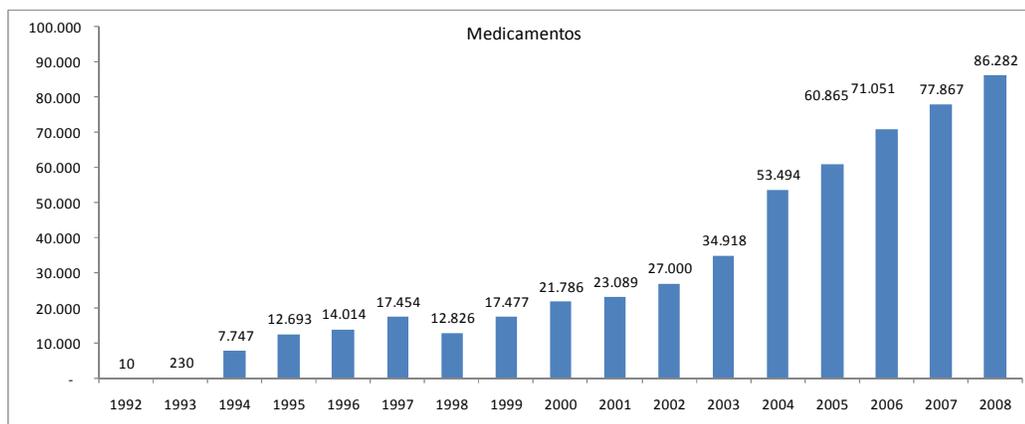


**Gráfico 17 – Comunicação - Evolução dos valores nominais do ICMS entre 1992 e 2008. Mato Grosso.**



Essa vinculação é tanto mais significativa, quando se analisam segmentos independentes, como, por exemplo, o de medicamentos, cujo comportamento, descolado do agronegócio, está atrelado ao crescimento populacional e a questões de saúde, mantendo em ascendência a respectiva curva.

**Gráfico 18 – Medicamentos - Evolução dos valores nominais do ICMS entre 1992 e 2008. Mato Grosso.**



## 8. CONCLUSÃO

Seguindo tendência das demais administrações tributárias estaduais, o Estado de Mato Grosso também tem dedicado especial atenção às *blue chips*, tanto que, já ao desenvolver seu método de segmentação, tratou-as, uma a uma, de forma independente e autônoma, entre os 15 segmentos selecionados.

Os quadros, gráficos e tabela reproduzidos e anexados bem demonstram o salto verificado na arrecadação das *blue chips* neste Estado, que, apresentando-se, quando consideradas apenas em si mesmas, com participação, em 1992, de cerca de 28%, responderam por mais de 38% em 2008 (v. gráfico 20 – Anexo II). A expressividade dessa participação acentua-se mais ainda quando se recompõem os respectivos valores mediante agregação das importâncias antes deduzidas a título de contribuições sobre elas incidentes, de forma que se aproxima de 50%, quando não a supera (2005, 51,1%; 2006, 50,5%; e 2007, 50,9%), conforme demonstra o gráfico 19 (Anexo II).

Entretanto, ao contrário de que vem ocorrendo em algumas unidades federadas, onde o comportamento da arrecadação pertinente a esses segmentos tem se alterado em função de elevação de carga tributária, Mato Grosso apresenta um histórico de alíquotas altas desde o início da vigência do atual sistema tributário. Assim é que a tributação pelo ICMS da energia elétrica e das prestações de serviços de comunicação já começou (março de 1989) com alíquotas de 25% e apenas em janeiro de 1999 foram majoradas para 30%.

Com combustíveis o tratamento não foi muito diferente. Iniciada a tributação em março/89 com a alíquota de 17%, houve elevação para 25% em janeiro de 1994, em relação ao álcool carburante e gasolina, permanecendo desde então nesse nível.

Por conseguinte, a prática de alíquotas elevadas não pode ser considerada como a única justificativa para a concentração da arrecadação desses segmentos, pois a ela se somam outros fatores como privatização das empresas de energia elétrica e dos serviços de comunicação e, em decorrência, expansão das bases econômicas.

Além disso, o aperfeiçoamento da gestão dos segmentos, seja pelo acompanhamento dos setores por grupos de trabalho especializados, seja pelo aprimoramento de métodos

avançados ou próprios de tributação, tal como a implantação do regime de estimativa segmentada para as usinas sucroalcooleiras, contribuíram para a eficiência na realização da receita do ICMS que lhes é relativa.

Cabe ainda realçar que a Administração Tributária tem conservado os segmentos em apreço distantes da concessão de benefícios fiscais. Nesse contexto, no universo de 16 segmentos (15 específicos e o último reunindo todos os demais), em que pese a participação concentrada das *blue chips* na arrecadação do ICMS em 2008 (relembrando, cerca de 38%), a renúncia fiscal relativa aos três segmentos, em conjunto, atinge apenas 5,7% do total praticado no Estado, para um PIB tributário correspondente a 20% do faturamento.

Em suma, a política tributária tem sido no sentido de não desonerar com benefícios fiscais os três segmentos, dedicando os tratamentos mitigados aos demais.

## ANEXO I

### APÊNDICE

#### **METODOLOGIA – PROJEÇÃO DA RECEITA DO ICMS**

A metodologia de estimativa da receita de ICMS adotada pela SEFAZ/MT, em março de 2001, considerou a dinâmica macroeconômica atual e futura da base produtiva do Estado, ao invés da tendência histórica de comportamento da receita. O acelerado processo de crescimento e transformação produtiva da economia local, a partir da segunda metade da década de 90, motivou essa decisão. Entendeu-se que o ritmo e a trajetória do ICMS de hoje não guardam aderência com o verificado nos últimos 10 anos.

Assim, a previsão de receita de ICMS deu-se a partir de informações sobre o potencial de consumo e de estimativas do comportamento do PIB setorial, em agrupamentos denominados SEGMENTOS.

Esse agrupamento poderia ser feito sob a ótica do produto ou da sua cadeia produtiva. Optou-se por compor em cada segmento, preferencialmente todas as atividades referentes à sua cadeia produtiva, pois tal procedimento mantém sintonia com a abordagem adotada pelo Governo do Estado em sua Política de Desenvolvimento Regional. Além disso, essa estruturação contribui para a padronização do Sistema de Administração Tributária, em consonância com o modelo de gestão da SEFAZ/MT e proporciona maior eficácia na projeção e acompanhamento da receita, permitindo, ainda mensurar e avaliar o efeito multiplicador da renda e de tributos decorrentes da produção.

Apesar desse entendimento, não foi possível enquadrar todos os Segmentos no conceito de cadeia produtiva, de sorte que alguns ainda foram classificados sob a ótica do produto. Adotou-se, portanto, o conceito misto, conforme demonstrado no Quadro 1.

Os critérios para definir produto ou cadeia produtiva como Segmento foram sua representatividade na receita tributária e/ou na economia do Estado, de modo que o conjunto dos Segmentos representasse, no mínimo, 90% da arrecadação total.

Para os diversos PIBs setoriais – PIB dos Segmentos – adotou-se a hipótese de elasticidade unitária PIB - receita tributária, ou seja, para cada ponto de crescimento/redução no PIB registra-se um incremento/queda de um ponto na receita de ICMS.

Como *Proxy* do PIB considerou-se a estimativa do faturamento de cada Segmento, com base em informações sobre a demanda local, obtida a partir de indicadores de consumo *per capita* e o volume de produção do Segmento. Essa informação permitiu identificar a capacidade contributiva potencial dos agentes econômicos.

O ICMS potencial, obtido a partir da aplicação da alíquota média do ICMS do segmento no valor do faturamento, refere-se ao valor da arrecadação em uma situação ideal (ausência de externalidades na gestão tributária, tais como, renúncia, inadimplência, medidas judiciais que anulem a obrigação tributária, contencioso administrativo e sonegação).

A renúncia por segmento foi calculada a partir de levantamento das concessões de incentivos fiscais isolados (redução de base de cálculo, crédito presumido, isenção, crédito outorgado, diferimento) e de programas de incentivos fiscais.

O ICMS potencial corresponde ao valor do ICMS efetivo acrescido dos valores da renúncia do aproveitamento de crédito e do inconverso. Este, por sua vez, por sua vez é composto de quatro variáveis: contencioso administrativo, contencioso judicial, conta corrente ou inadimplência e um valor residual configurado como fraude (ver ilustração 1).

ICMS efetivo é obtido com base no registro das receitas recolhidas ao Erário.

Essa metodologia permitiu identificar um importante indicador de desempenho da receita pública, que é o de eficácia tributária, o qual estabelece uma relação entre a receita efetiva e receita potencial, revelando o espaço ainda existente para avançar em termos de arrecadação.

**Ilustração 1: Método da SECRETARIA ADJUNTA DA RECEITA PÚBLICA (SARP)  
para cálculo do inconverso e eficácia tributária.**

**Segmento: Combustíveis**

Discriminação	2008 Realizado
Faturamento tributável	7.017
Alíquota média	18,5%
ICMS potencial	1.298
Renúncia fiscal	19
CONFAZ	} Componentes da Renúncia Fiscal
Programas	
RICMS	
Créditos	235
Inconverso estimado	115,9
Contencioso administrativo	} Componentes do Inconverso
Contencioso judicial	
Inadimplência (C/C)	
Fraudes	
ICMS efetivo	928,2
Eficácia tributária	72%
Índice de inconverso	12,5%

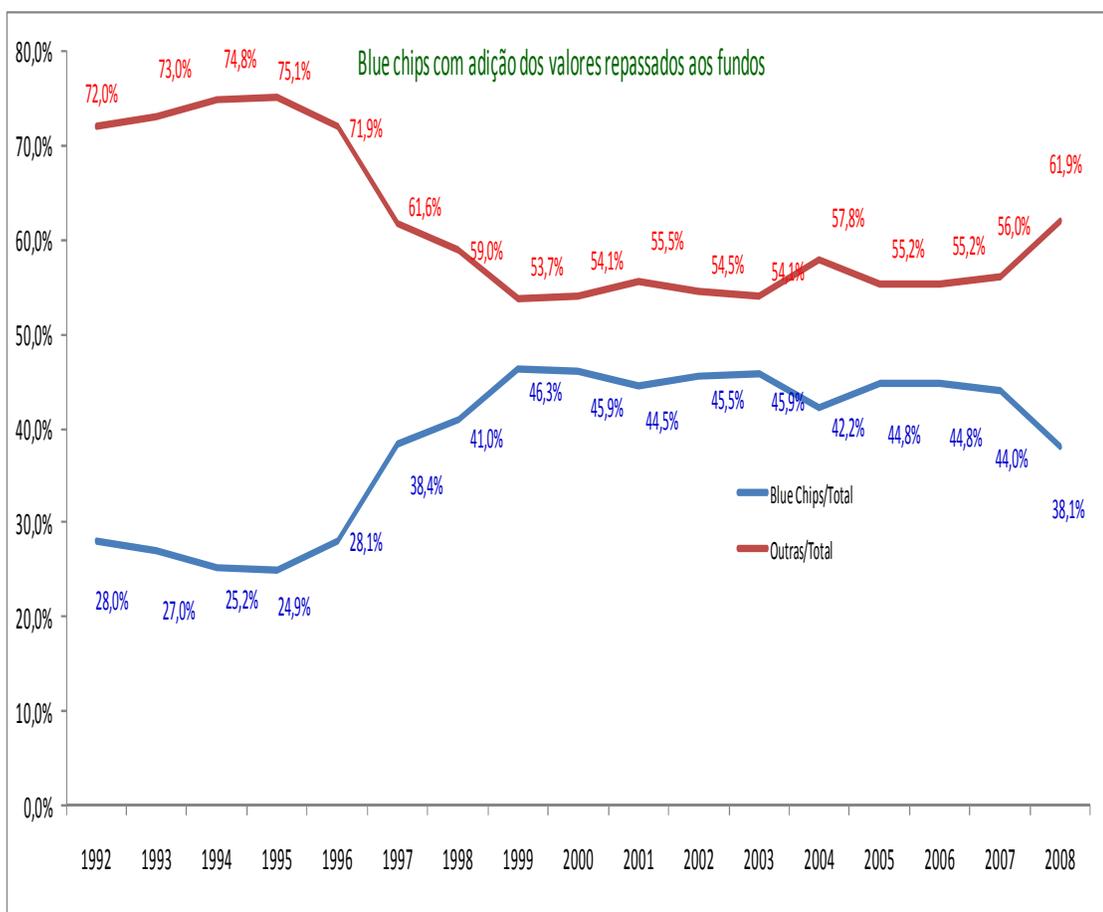


**Quadros 6A, B e C – ICMS de 1992 a 2008, com e sem inclusão dos valores relativos às contribuições a Fundos . Mato Grosso, 2009**

Segmentos	QUADRO A					QUADRO B				
	ICMS sem acrescentar valores relativos a fundos					ICMS com acréscimo de valores relativos a fundos				
	2004	2005	2006	2007	2008	2004	2005	2006	2007	2008
Algodão	25.985	22.377	20.588	21.873	26.704	25.985	22.377	20.588	21.873	26.704
Atacado	141.441	118.254	124.469	152.826	221.558	141.441	118.254	124.469	152.826	221.558
Bebidas	95.743	113.232	125.728	152.144	183.484	95.743	113.232	125.728	152.144	183.484
Combustíveis	723.032	797.072	793.411	886.025	928.194	900.558	966.372	944.695	1.054.331	1.163.420
Comunicação	323.564	362.313	365.318	412.209	439.524	333.599	372.372	374.781	423.043	492.324
Energia Elétrica	285.552	315.211	333.780	341.000	366.745	309.103	356.268	376.180	418.404	454.797
Madeira	99.008	99.678	90.140	92.677	80.614	99.008	99.678	90.140	92.677	80.614
Medicamentos	53.494	60.865	71.051	77.867	86.282	53.494	60.865	71.051	77.867	86.282
Pecuária	128.732	139.452	152.539	172.673	198.769	128.732	139.452	152.539	172.673	198.769
Soja	172.958	147.496	120.519	122.935	262.508	172.958	147.496	120.519	122.935	262.508
Supermercados	95.217	137.176	167.297	167.292	187.960	95.217	137.176	167.297	167.292	187.960
Transportes	151.533	163.096	129.432	128.085	161.054	151.533	163.096	129.432	128.085	161.054
Varejo	392.440	365.053	359.576	448.797	622.752	392.440	365.053	359.576	448.797	622.752
Veículos	175.615	167.726	163.019	220.638	333.939	175.615	167.726	163.019	220.638	333.939
Arroz	27.751	29.365	34.665	13.285	21.665	27.751	29.365	34.665	13.285	21.665
Outros	56.808	47.003	89.993	55.305	60.512	56.808	47.003	89.993	55.305	60.512
Total	2.948.873	3.085.370	3.141.526	3.465.629	4.182.265	3.159.986	3.305.785	3.344.672	3.722.173	4.558.342

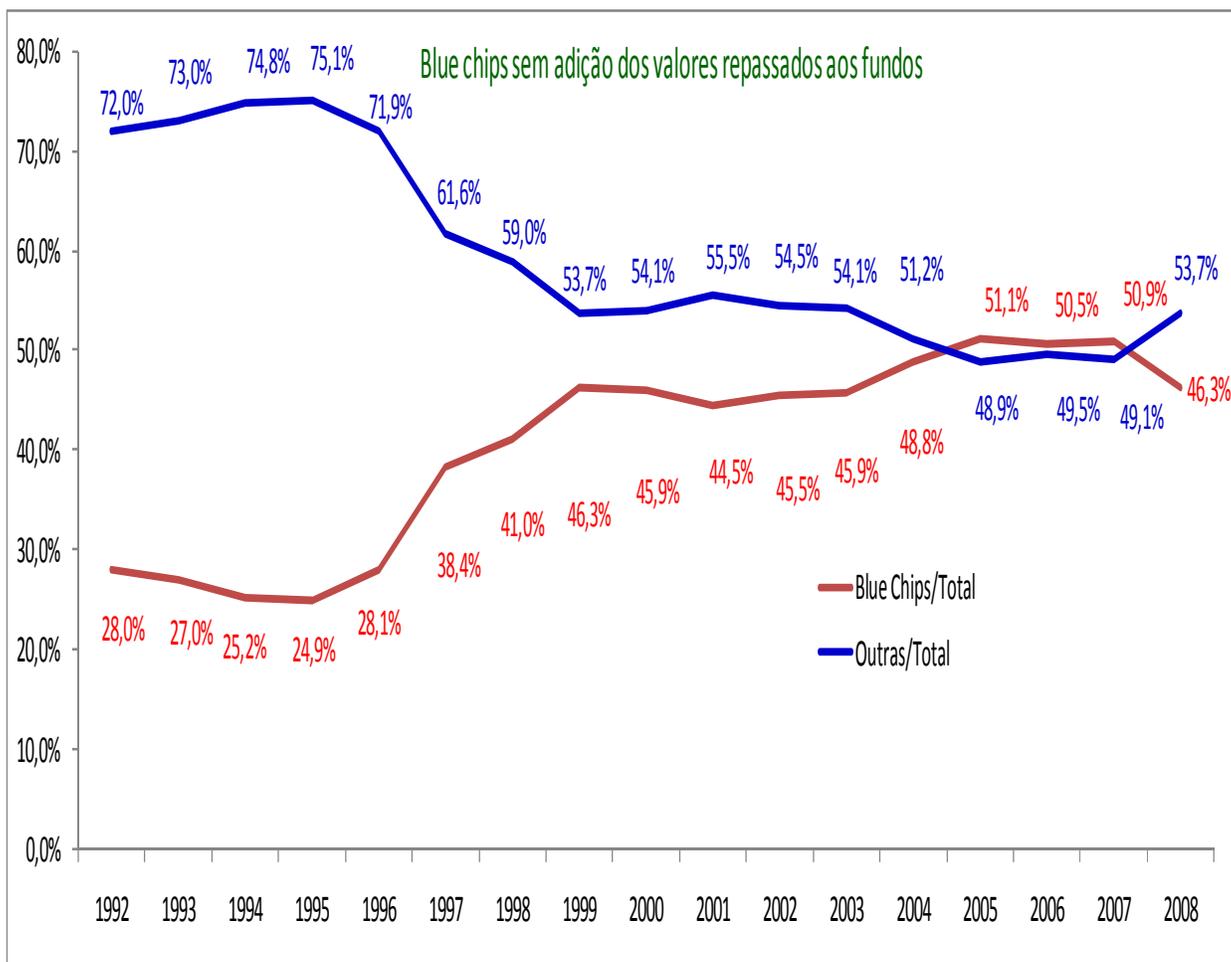
Descrição	QUADRO C				
	2004	2005	2006	2007	2008
Valores relativos às diferenças entre (Quadro B - A)	211.113	220.415	203.147	256.544	376.077

**Gráfico 19 – Participação das *blue chips*\* no ICMS estadual entre 1992 e 2008. Mato Grosso, 2009.**



Obs: A participação das *blue chips*, **incluem** os valores subtraídos a título de contribuição a Fundos

**Gráfico 20 – Participação das *blue chips*\* no ICMS estadual entre 1992 e 2008. Mato Grosso, 2009.**



Obs: A participação das blue chips, **não incluem** os valores subtraídos a título de contribuição a Fundos

**ICMS: MÉTODOS E PROCEDIMENTOS PARA GARANTIA DA EFICIÊNCIA  
TRIBUTÁRIA – A EXPERIÊNCIA MATO-GROSSENSE**

**Secretaria de Fazenda do Estado de Mato Grosso – SEFAZ  
Secretaria Adjunta da Receita Pública - SARP.**

**Jonil Vital de Souza  
Lucymar R. Padoan S. Fróes  
Thelniza Vieira de Araújo  
Yara Maria Stefano Sgrinholi**

## 1. INTRODUÇÃO

Para o desenho de um imposto harmonizado, buscou-se a identificação, na legislação das unidades federadas participantes do Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, de aspectos com similaridades e dissonâncias pertinentes às normas que regulam as relações dos contribuintes com o fisco, no que se refere ao ICMS, bem como nos procedimentos aplicados à solução de controvérsias.

Ressalta-se, porém, que os estudos foram realizados ao longo de 2008. Assim, para a comparação, foram utilizadas as legislações pertinentes ao processo administrativo tributário, em vigor naquele ano, nos Estados de Goiás, Pará e Pernambuco, conforme atos disponibilizados nos sítios eletrônicos dos referidos Estados.

No entanto, em relação às regras processuais mato-grossenses, foram acrescentadas atualizações, porquanto, após a elaboração do texto, terem ocorrido modificações no ordenamento vigente, que ora sinalizam para o aperfeiçoamento das inovações já implementadas, ora indicam o restabelecimento de práticas ou procedimentos antes abandonados.

Além disso, dadas as particularidades da legislação de Mato Grosso, houve a opção pela ênfase do presente ao exame de métodos e procedimentos próprios que revelam os novos formatos dos quais se vale a Administração Tributária Estadual, no esforço de garantir a efetiva realização da receita pública no território mato-grossense.

Igualmente, o exclusivo foco no processo administrativo tributário tradicional restaria insuficiente para descrever os procedimentos adotados em Mato Grosso para solução de controvérsias em matéria tributária, sendo imperioso noticiar-se sobre as práticas dele divorciadas, inauguradas no Estado.

Ademais, no contexto das discussões tributárias, sobressai o estudo dos instrumentos constitutivos do crédito tributário, em regra, a peça básica do processo administrativo tributário. Todavia, desde esse elemento, a legislação mato-grossense não segue pelo caminho clássico, determinando reflexões sobre os novos modelos nela contemplados.

Por conseguinte, independentemente de qualquer comparação, interessa o relato do ordenamento mato-grossense pelos seus aparentes pontos de dissonância.

## ***2. MÉTODOS DE TRIBUTAÇÃO DO ICMS NO ESTADO DE MATO GROSSO***

### **2.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES**

O propósito de se estudarem as normas e procedimentos que regulam as relações dos contribuintes com o fisco, coaduna-se com os modelos tradicionais para a tributação do ICMS, como o regime de apuração normal, o regime de substituição tributária e o regime de estimativa. Não obstante as diferenças entre cada eixo, é possível afirmar que as premissas do regime de apuração normal (confronto de débitos e créditos, dentro do mesmo período), estão refletidas nos outros dois.

Pelo regime de estimativa, impõe-se ao contribuinte o recolhimento de valor determinado, por período certo, para, ao seu final, também se confrontarem débitos e créditos, recolhendo-se, então, a diferença favorável ao fisco ou sendo autorizado o aproveitamento, como crédito, de eventual excesso.

Em outro foco, o regime de substituição tributária se assenta no deslocamento do responsável pelo recolhimento do tributo, por isso mesmo, sendo compatível tanto nas operações/prestações anteriores como nas posteriores. Na primeira vertente, sobressai o diferimento do ICMS, de sorte que as operações antecedentes se realizam ao largo da tributação que somente ocorrerá com a superveniência de evento preestabelecido.

Todavia, ao senso comum, a idéia do regime de substituição tributária, cada vez mais, vem sendo associada à antecipação do imposto. Neste contexto, o confronto débito-crédito é reproduzido na medida em que o substituto tributário, valendo-se de uma margem de lucro pré-fixada para a mercadoria/serviço, apura o montante devido em futura operação (presumida), deduzindo dele o valor debitado na operação própria com a referida mercadoria.

Evidentemente, com tais comentários, não se pretende esgotar o arrolamento das características dos três regimes. No entanto, em que pese a singeleza com que são formulados, eles são necessários para a compreensão do modelo implantado no Estado de Mato Grosso desde maio de 2003: o Programa ICMS Garantido Integral.

De fato, no território mato-grossense, até 31 de maio de 2008, aos três regimes apontados, somavam-se, ainda, na tributação do ICMS, outros três métodos derivados daqueles, mas com especificidades próprias, internamente designados de Programa ICMS Garantido, Programa ICMS Garantido Integral e de regime de estimativa segmentada. Ademais, a partir de 1º de junho de 2008, juntamente com a ampliação do universo de mercadorias incluído no regime de substituição tributária, e este foi conferida uma nova formulação.

Por conseguinte, na descrição de normas e procedimentos aplicados na cobrança do ICMS neste Estado, antes de qualquer comparação alusiva aos elementos quantitativos da hipótese de incidência, impõe-se a investigação dos aludidos métodos.

## **2.2 PROGRAMA ICMS GARANTIDO**

Desde junho/1997, o Estado implantou modelo de antecipação parcial do lançamento do imposto pertinente às operações internas subseqüentes, com mercadorias adquiridas em outras unidades federadas, para revenda. Ao amparo do referido método, o Estado lança, para que o contribuinte recolha, em prazo estabelecido, a importância resultante da aplicação, sobre o valor da operação sem qualquer agregação de margem de lucro, do percentual correspondente à diferença entre a alíquota fixada no seu território para a mercadoria e aquela que incidiu na aquisição interestadual.

Contudo, tendo sido assegurada a aplicação à nominada sistemática das normas vigentes que permeiam o ICMS, possibilitou-se que, no cálculo da fração antecipada, fossem observadas as reduções de base de cálculo previstas para determinadas mercadorias ou segmentos econômicos.

Assim, conformado com aquele em que estivesse enquadrado o estabelecimento, o ICMS Garantido colou-se aos regimes de apuração normal ou de estimativa, convertendo-se

em crédito para o contribuinte no período de apuração correspondente ao mês do efetivo recolhimento ou, em primeiro momento, constituindo-se em dedução do valor estimado a recolher, porquanto não encerrar a cadeia tributária referente à mercadoria.

Mais tarde, a vigência do ICMS Garantido orientou adequação já na formulação do próprio regime de estimativa, que restou aperfeiçoado para se concentrar o montante a recolher apenas no correspondente à tributação do valor agregado, excluindo-se do cálculo do *quantum* estimado o custo de aquisição da mercadoria.

Quanto às obrigações acessórias, merece registro que, em essência, a escrituração fiscal e a emissão da Nota Fiscal relativa à subsequente saída, tiveram seu *modus operandi* inalterado, se comparado ao regime de apuração normal. Em outras palavras, as entradas são registradas no livro próprio, de acordo com as respectivas especificidades, inclusive, se for o caso, gerando crédito. Na Nota Fiscal de saída, há o destaque do imposto, devendo o citado documento fiscal ser registrado entre as “Operações com Débito do Imposto” do livro Registro de Saídas.

Nesse diapasão, compreende-se que tenham sido excluídas da comentada tributação as mercadorias submetidas ao regime de substituição tributária, bem como aquelas cujas operações internas estejam desoneradas do imposto ou abrigadas pelo seu diferimento.

Por fim, é de se realçar que o ICMS Garantido consiste em receita transitória, cujos valores, porém, durante longo período, assumiram relevante destaque para a arrecadação estadual. No entanto, em função de novos métodos inseridos na legislação mato-grossense, resta minorado o alcance do regime recorrido, ainda que, desde o início de 2008, tenha sido estendida sua aplicação às aquisições interestaduais de insumos para o processo industrial.

### **2.3 ICMS GARANTIDO INTEGRAL**

A partir de maio de 2003, o Estado de Mato Grosso agregou a seus métodos de tributação o chamado ICMS Garantido Integral. Acompanhando o formato da antecipação parcial, passou-se a lançar a totalidade do valor do imposto devido ao Estado pelas futuras operações por ocorrerem em seu território, com mercadorias adquiridas em outras unidades federadas, para aqui serem revendidas.

Para o cálculo do ICMS Integral, utiliza-se a alíquota interna correspondente à mercadoria, aplicada sobre a base de cálculo formada pelo valor da operação e despesas debitadas ao destinatário, acrescido da MVA correspondente, calculada a partir de percentuais fixados para a CNAE do contribuinte, deduzindo-se, então, como crédito, o ICMS destacado na Nota Fiscal, devido ao Estado de origem.

O modelo de antecipação de imposto caracteriza-se pelo encerramento da cadeia tributária, o que lhe faz semelhante ao regime de substituição tributária, dele se distinguindo por recair a obrigação do recolhimento do tributo no destinatário deste Estado e pelo deslocamento do percentual do MVA da mercadoria para a CNAE. Nesse contexto, para ilustrar, cita-se o exemplo de um computador, que terá percentuais de MVA distintos, conforme seja adquirido para revenda por um hipermercado, uma loja de eletrodomésticos ou por uma loja de equipamentos de informática.

Por conseguinte, pelo menos no que concerne aos estabelecimentos atacadistas e varejistas deste Estado, o regime de apuração normal, em relação às operações internas, restou, praticamente, superado pelo ICMS Garantido Integral, com entradas e saídas registradas nos livros fiscais correspondentes, conforme o caso, como “operações sem crédito” e “operações sem débito” do imposto.

Entretanto, como a realização de saídas interestaduais, quando devido o tributo, exige o seu destaque regular, observando-se o valor da operação como base de cálculo, e impõe a obrigação de efetuar a apuração do montante a recolher em conta gráfica, foi facultado ao contribuinte requerer junto a Secretaria de Estado de Fazenda, como crédito, o valor do ICMS Garantido Integral correspondente à respectiva entrada. Ressalta-se que o processamento do pedido, a autorização e utilização desse crédito são efetuados por meio de sistemas eletrônicos fazendários, não cabendo o registro desse valor nos livros fiscais.

A exemplo do que acontece no ICMS Garantido, também ficam à margem do ICMS Garantido Integral as mercadorias submetidas ao regime de substituição tributária, bem como aquelas cujas operações internas estejam desoneradas do imposto ou abrigadas pelo seu diferimento.

Desse modo, um mesmo contribuinte poderá ter operações alcançadas pelo regime de apuração normal, pelo regime de substituição tributária, pelo ICMS Garantido e pelo ICMS Garantido Integral. É o que acontecia, por exemplo, até 31 de maio de 2008, com concessionárias de caminhões (ICMS Garantido e regime de apuração normal) e de utilitários (regime de substituição tributária) que também comercializam peças (ICMS Garantido Integral e regime de apuração normal em relação às operações interestaduais). Hoje, as peças também estão incluídas no regime de substituição tributária, sendo observadas, quanto às mesmas, as regras decorrentes de Protocolos dos quais Mato Grosso é signatário, ajustadas para a tributação estabelecida em função da CNAE do contribuinte, nos mesmos níveis que orientam o cálculo do ICMS Garantido Integral.

## **2.4 ESTIMATIVA SEGMENTADA**

A partir de 2007, o Estado delimitou os contornos de regime que, de forma incipiente, vinha sendo esboçado desde 2003: a **estimativa segmentada**. Trata-se da implantação da política de tributação mínima, que não se confunde com tributação minorada.

Pelo aludido regime, a Administração Pública, em conjunto com grupo de contribuintes de determinado segmento econômico, fixa montante global anual para ser recolhido por esse grupo. O valor total é distribuído, período a período (mensal, decencial), de acordo com a capacidade do estabelecimento, respeitada, ainda, a sazonalidade da produção. O regime pode alcançar todas as operações dos contribuintes integrantes do grupo ou apenas as arroladas no ato normativo que o instituir.

Ademais, o valor estabelecido é considerado como suficiente para a tributação das operações do período, dispensando-se ajustes para apuração de diferença a recolher, bem como sendo vedado o registro de eventual saldo credor.

Dessa forma, em que pese a denominação, o método não se confunde com o regime de estimativa tradicional, pois não há obrigatoriedade de valor fixo mensal, pode não envolver a totalidade das operações do estabelecimento, não há ajustes para verificação de imposto remanescente, tampouco excessos para justificar o creditamento.

Setores como frigoríficos, indústrias sucroalcooleiras, envasadoras de água mineral ou potável, estabelecimentos atacadistas e distribuidores de produtores alimentícios em geral, estão submetidos ao aludido regime.

## **2.5 SUBSTITUIÇÃO TRIBUTÁRIA – INDÚSTRIA MATO-GROSSENSE**

Uniformizando o tratamento tributário dado às mercadorias de mesma espécie, adquiridas fora do Estado, com aquelas aqui produzidas, desde 1º de janeiro de 2007, todo o produto resultante do processo industrial ocorrido no território mato-grossense, foi incluído no regime de substituição tributária, conservando-se as características comuns do aludido regime, quando decorrentes de atos celebrados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ (MVA por mercadoria), e aplicando-se os mesmos critérios do ICMS Garantido Integral para as demais (MVA por CNAE).

## **2.6 SUBSTITUIÇÃO TRIBUTÁRIA – JUNHO/2008**

No aperfeiçoamento de seus institutos, o Estado de Mato Grosso, a partir de 1º de junho de 2008, conferiu ao regime de substituição tributária um novo formato, utilizando a fixação do percentual correspondente à MVA por CNAE, mesmo em relação às mercadorias adquiridas para revenda, em operações interestaduais.

Além disso, entre outras particularidades previstas, no novo método, como regra, a obrigação pelo recolhimento do tributo está concentrada no industrial deste Estado ou no estabelecimento destinatário mato-grossense.

Todavia, o método local não afasta a aplicação do modelo tradicional da substituição tributária em relação a mercadoria nele encartada, por força de ato celebrado no âmbito do CONFAZ. Nesse caso, há interação dos dois modelos, com a aplicação das regras extra-estaduais ao remetente, porém, promovendo-se os ajustes, em relação ao estabelecimento destinatário, para compatibilização com o resultado final da tributação pelo método deste Estado.

Por outras palavras, pode-se dizer o que método desenhado consiste em alinhamento do regime convencional de substituição tributária aos contornos do ICMS Garantido Integral, de tal sorte que a metodologia de tributação, qualquer que seja o seu formato, resulte uniforme no Estado.

## **2.7 DO CONFRONTO DOS MÉTODOS DE TRIBUTAÇÃO COM OS SISTEMAS ELETRÔNICOS IMPLANTADOS PARA CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES ACESSÓRIAS**

Alinhavadas as características internamente atribuídas aos métodos de tributação, incumbe acrescentar que o Estado estendeu a obrigatoriedade de adoção da Nota Fiscal Eletrônica – NF-e para outros segmentos além daqueles arrolados em atos emanados do CONFAZ, inclusive para os setores incluídos no regime de estimativa segmentada.

Além disso, recentemente, foram criados dois novos critérios para definição de obrigatoriedade de uso de NF-e: faturamento acima de R\$ 1,8 milhões/ano ou realização de operações interestaduais em valor que supere a 30% do total das saídas de mercadorias realizadas no ano.

Os tratamentos tributários, para efeitos de escrituração fiscal, encontram acomodação nas regras que disciplinam os assentamentos manualmente efetuados ou construídos por processamento eletrônico de dados, não havendo impedimento para a respectiva manutenção com a implantação do SPED.

A exemplo da medida que adotou em relação ao uso da NF-e, o Estado de Mato Grosso não limitou a obrigatoriedade da Escrituração Fiscal Digital – EFD àqueles contribuintes catalogados em atos do CONFAZ, impondo o seu uso a todos quantos estejam obrigados à emissão daquele documento eletrônico.

Está previsto para 1º de agosto de 2009, o início da obrigatoriedade de uso do Conhecimento de Transporte Eletrônica – CT-e. Mais uma vez, o Estado inovou, adotando para identificação dos obrigados também os mesmos critérios de faixa de faturamento e percentual de serviços de transporte interestaduais executados, nos mesmos moldes previstos para a NF-e.

Ademais, antecipando-se aos regramentos emanados do Colégio de política fazendária, o Estado já determinou a obrigatoriedade, a partir de 1º de janeiro de 2010, da adoção da NF-e em substituição aos documentos fiscais estabelecidos para acobertar o fornecimento de energia elétrica, as prestações de serviços de comunicação e de telecomunicações, bem como a Nota Fiscal de Produtor.

O ineditismo da legislação tributária mato-grossense não ficou restrito aos métodos para tributação pelo ICMS. De nada adiantaria os esforços para se aprimorarem as regras materiais, se mantidos os contornos tradicionais para constituição do crédito tributário.

Assim, o Estado também inovou ao instituir novos instrumentos para lançamento do imposto, bem como para processamento dos conflitos, conforme, respectivamente, se discorrerá, nos itens 3 e 4.

### **3. DOS INSTRUMENTOS CONSTITUTIVOS DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO E DOS PROCEDIMENTOS PARA DISCUSSÃO DAS RESPECTIVAS EXIGÊNCIAS**

#### **3.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES**

Conhecidos os regimes e métodos de tributação referentes ao ICMS, implantados no Estado de Mato Grosso e respectivas particularidades, na sequência das tarefas propostas para explorar as legislações das unidades federadas envolvidas no grupo de trabalho, na busca pelos pontos de convergência ou de distanciamento entre elas, caminhou-se para a questão da solução de controvérsias.

Mais uma vez, porém, o ordenamento vigente em Mato Grosso exigiu cuidado diferenciado, posto que, no Estado, a constituição do crédito tributário não se esgota na Notificação/Auto de Infração – NAI, tampouco é o processo administrativo tributário tradicional o único veículo para a desconstituição ou ratificação, na esfera administrativa, do crédito tributário lançado.

Assim, antes de se adentrar no estudo da Lei do PAT, hão que ser arrolados os instrumentos de constituição do crédito tributário e os procedimentos para sua revisão.

### 3.2 DOS NOVOS INSTRUMENTOS CONSTITUTIVOS DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO ADOTADOS NO ESTADO

Em matéria processual-administrativo-tributária, a legislação mato-grossense sofreu significativa reformulação, a partir do segundo semestre de 2007, iniciando-se com a edição do Decreto n° 665, de 23 de agosto de 2007, pelo qual, dentre outras medidas, foram inseridas alterações no Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto n° 1.944, de 6 de outubro de 1989 (RICMS), para consagrar novos instrumentos de constituição do crédito tributário, além da já sedimentada NAI.

Com fulcro no invocado Decreto n° 665/2007, foram acrescentados ao RICMS/MT os artigos 467-A a 467-G, para se esboçarem os principais contornos dos instrumentos instituídos: Aviso de Cobrança Fazendária, Notificação de Lançamento, Aviso de Cobrança da Conta Corrente Fiscal, Documento de Arrecadação, Termo de Intimação e Termo de Apreensão e Depósito

O arrolamento consta do *caput* do artigo 467-A do RICMS, a seguir reproduzido, já na sua versão atual:

**Art. 467-A** Conforme disposto neste capítulo, o crédito tributário poderá ser de ofício formalizado e instrumentado por meio do Aviso de Cobrança Fazendária, Notificação de Lançamento, Aviso de Cobrança da Conta Corrente Fiscal, Documento de Arrecadação, Termo de Intimação ou Termo de Apreensão e Depósito. (*cf. caput do art. 39-B da Lei n° 7.098/98, acrescentado pela Lei n° 8.715/2007*)

Os artigos seguintes se ocupam da descrição desses instrumentos, esclarecendo sobre as respectivas hipóteses de utilização. Nos limites do tema do presente trabalho, não se tratará, aqui, de cada um, cabendo, sim, conhecer o formato estabelecido para solução de conflito, diante da resistência do contribuinte em satisfazer as exigências neles exaradas.

Todavia, às novas regras que nasceram inseridas em texto regulamentar, não tardou a ser conferida sustentação legal, com a publicação da Lei n° 8.715, de 26 de dezembro de 2007, pela qual foram colacionadas alterações na Lei n° 7.098, de 30 de dezembro de 1998, que consolida normas do ICMS no Estado de Mato Grosso.

Dentre as alterações coligidas pelo novel Diploma legal, registra-se o acréscimo do artigo 39-B à Lei nº 7.098/98, preconizando:

Art. 39-B Reger-se-á pelo disposto neste artigo, seu regulamento e legislação complementar, o crédito tributário formalizado em Aviso de Cobrança Fazendária, Notificação de Lançamento, Aviso de Cobrança da Conta Corrente Fiscal, Documento de Arrecadação, Termo de Intimação ou Termo de Apreensão e Depósito, para exigência do imposto, acréscimos legais, multa moratória ou penalidade correspondente, pertinente a obrigação tributária do imposto.

§ 1º O instrumento de formalização do crédito tributário de que trata o *caput* será integralmente processado, revisado e decidido integralmente no âmbito da unidade da administração tributária que o expedir e, vencido e não pago será convertido em Aviso de Cobrança da Conta Corrente Fiscal para fins de inscrição em dívida ativa, com a aplicação, quando for o caso, da penalidade cabível ao lançamento de ofício.

§ 2º É vedada a conversão ou lavratura do crédito formalizado na forma deste artigo no instrumento de que trata o artigo 38 ou seu processo.

§ 3º Assegurado ao contribuinte o contraditório e ampla defesa no processo de que trata este artigo.

Dessa forma, sem afastar as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, asseguradas ao contribuinte, estampadas no artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal, a legislação mato-grossense inaugurou procedimento administrativo simplificado e mais célere para a constituição do crédito tributário, reduzindo o prazo de tramitação processual, bem como para, se for o caso, efetivação de sua inscrição em dívida ativa.

No entanto, a par desses novos instrumentos, foi mantida a Notificação/Auto de Infração, tratada no item 4.

### **3.3 DO PROCESSO DE REVISÃO DE EXIGÊNCIA TRIBUTÁRIA**

Em pouco mais de um ano, o modelo inaugurado pelo Decreto nº 665/2007 foi redefinido, com a edição do Decreto nº 1.747, de 23 de dezembro de 2008, pelo qual foram coligidas novas alterações no Regulamento do ICMS mato-grossense. Até para que se conheçam os avanços de um para outro, serão oferecidas considerações sobre os procedimentos derivados do Decreto nº 665/2007, para, após, cotejá-los com aqueles implantados com o Decreto mais recente.

Assim, de início, em conformidade com o disposto na primeira redação dos §§ do artigo 467-A do RICMS, ao Aviso de Cobrança Fazendária, à Notificação de Lançamento, ao Documento de Arrecadação, ao Termo de Intimação e ao Termo de Apreensão e

Depósito era oponível impugnação, cuja análise estava atribuída, exclusivamente, à unidade fazendária responsável pela sua expedição.

Vale a reprodução dos parágrafos do invocado artigo 467-A, no seu teor original:

Art. 467 .....

§ 1º O crédito tributário formalizado no Aviso de Cobrança Fazendária, Notificação de Lançamento, Documento de Arrecadação, Termo de Intimação ou Termo de Apreensão e Depósito:

I – será integralmente processado, revisado e decidido privativamente no âmbito da gerência que o expedir, onde poderá ser impugnado no prazo do seu vencimento;

II – vencido e não pago será registrado como débito no sistema de conta corrente fiscal;

III – não é conversível em Notificação Auto de Infração – NAI e não se submete ao rito e processo administrativo pertinente a esta;

IV – depois de registrado no sistema de conta corrente fiscal será convertido no Aviso de Cobrança da Conta Corrente Fiscal de que trata o artigo 467-D, com a aplicação, quando for o caso, da penalidade cabível ao lançamento de ofício;

V – terá sua exigibilidade suspensa quando impugnado no prazo do seu vencimento e até que seja o processo decidido;

VI – será utilizado para saneamento diretamente a partir da gerência responsável pelo produto, serviço ou obrigação relativamente a qual se apurar a irregularidade.

§ 2º Relativamente à sanção pertinente ao descumprimento da respectiva obrigação acessória:

I – a emissão de qualquer dos instrumentos previstos neste artigo para exigência da penalidade não desonera o contribuinte do cumprimento da respectiva obrigação acessória que a originou;

II – em caso de expressa previsão em lei, poderá ser dispensado o recolhimento da penalidade originada do descumprimento de obrigação acessória, exclusivamente quando houver no prazo consignado no instrumento de lançamento de que trata este artigo, o cumprimento da respectiva obrigação acessória inadimplida.

§ 3º Cabe a gerência de que trata o inciso I do § 1º, promover os atos necessários ao respectivo registro e revisão do valor do débito no sistema eletrônico de conta corrente fiscal, onde consignará se o valor é prescritível ou não.

Por conseguinte, a unidade fazendária lançadora também se constituía em unidade julgadora da impugnação, sendo, então, a única instância de revisão do lançamento tributário, materializado por Aviso de Cobrança Fazendário, Notificação de Lançamento, Documento de Arrecadação, Termo de Intimação ou Termo de Apreensão e Depósito.

No entanto, os incisos I e V do § 1º do artigo 467-A do RICMS foram alterados, em consonância com o já mencionado Decreto nº 1.747/2008, passando a vigorar com o seguinte texto:

Art. 467-A .....

§ 1º O crédito tributário formalizado no Aviso de Cobrança Fazendária, Notificação de Lançamento, Documento de Arrecadação, Termo de Intimação ou Termo de Apreensão e Depósito:

I - será processado, revisado, decidido e reexaminado exclusivamente na forma estabelecida nos artigos 570-A a 570-J deste Regulamento;

.....  
V - mediante o processo a que se refere o inciso I deste parágrafo, terá sua exigibilidade suspensa quando impugnado até o vigésimo dia do mês subsequente ao do seu vencimento;

.....  
Pelo novo procedimento introduzido, denominado *Processo de Revisão de Exigência Tributária*, a figura da impugnação (com esta designação) desapareceu, dando lugar ao *pedido de revisão*. Mas, ao contrário da NAI, cujo contencioso se processa em órgão independente, a apreciação do pedido de revisão decorrente dos instrumentos previstos no artigo 467-A, foi mantida na área da receita pública e, conforme requisitos fixados, está pulverizada em unidades diversas, que vão desde a própria unidade lançadora até a incumbida do atendimento ao contribuinte.

Ademais, considerado o valor do crédito tributário, figuras típicas do processo administrativo tributário tradicional, tais como pressupostos de admissibilidade do pedido, reexame necessário, recurso voluntário e duplo grau de apreciação (ainda que sejam ambos monocráticos), foram resgatadas e norteiam o novo procedimento.

É de se realçar que, como o anterior, o procedimento atualmente vigente também tem seus contornos voltados para a celeridade na realização da receita, tanto que há previsão de ciência dos atos por meio eletrônico e fixação de prazos reduzidos para adoção de providências processuais.

Da mesma forma, a celeridade processual é homenageada quando se dispõe sobre pressupostos de admissibilidade do processo, privilegiando a verdade formal em detrimento da verdade material. Sob esse ângulo, poderia ser questionado o alinhamento do procedimento com a justiça fiscal, mas não resta dúvida que a restrição se constitui em impeditivo para medidas procrastinatórias, tão comuns no contencioso administrativo tributário tradicional.

Cumprido, ainda, alinhar que ao crédito tributário formalizado mediante expedição de Aviso de Cobrança da Conta Corrente Fiscal é assegurado prazo para regularização da

exigência com os benefícios da espontaneidade. Contudo, também, nesse caso, houve alteração dos procedimentos.

À época da edição do Decreto n° 665/2008, em relação ao crédito tributário exarado em Aviso de Cobrança da Conta Corrente Fiscal, não se falava em prazo para impugnação, em tese, porque, naquele momento, tal recurso somente seria admitido quando da constituição do crédito tributário, mediante expedição de uma das espécies dos demais instrumentos. A expedição do Aviso de Cobrança da Conta Corrente Fiscal somente caberia após ter-se tornado definitiva a constituição do crédito tributário.

Com as inovações coligidas pelo Decreto n° 1.747/2008, em relação a essa última espécie, foi também assegurado pedido de revisão, apreciado em instância única, desde que o respectivo crédito tributário não tenha sido objeto de tal pedido em etapa anterior.

Por fim, o mesmo Decreto n° 1.747/2008 trouxe alterações nos Decretos regulamentares das leis que regem o IPVA e o ITCD no Estado de Mato Grosso. Seguem pela mesma trilha as discussões acerca de exigências de contribuições de natureza tributária, revelando, assim, anseio pela uniformização do processo revisional.

#### **4. DO PROCESSO ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO E DOS ÓRGÃOS ADMINISTRATIVOS TÍPICOS DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS: AS PECULIARIDADES DA LEGISLAÇÃO MATO-GROSSENSE**

##### **4.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES**

As inovações coligidas no sentido de se conferir celeridade na constituição e discussão do crédito tributário, não foram suficientes para a supressão da Notificação/Auto de Infração, bem como do processo administrativo tributário para solução dos litígios decorrentes de sua lavratura.

Em que pesem, porém, serem estes os aspectos da legislação tributária mato-grossense que mais conservam identidade com os instrumentos e ritos prevalentes nas três outras unidades federadas, também nesses casos são identificadas características próprias, que exigiram atenção especial, como se verá ao longo deste item.

## 4.2 A NOTIFICAÇÃO/AUTO DE INFRAÇÃO – NAI

A Notificação/Auto de Infração, ou simplesmente NAI, no ordenamento deste Estado, está disciplinada no artigo 38 da Lei nº 7.098/98 e também se destina à formalização da constituição de crédito tributário, sendo o instrumento consagrado para uso diante da constatação de infração à legislação tributária em hipótese não abarcada pelos instrumentos arrolados no artigo 38-B da mesma Lei, já tratados no item 3.

Incumbe, ainda, relatar que o mencionado artigo 38 sofreu alterações decorrentes da Lei nº 8.715/2007, à qual, todavia, somaram-se, para dar novos contornos ao referido instrumento e ao processo administrativo tributário dele originário, a Lei nº 7.779, de 26 de dezembro de 2007, e a Lei nº 8.797, de 8 de janeiro de 2008, esta última alterada, menos de um ano depois, pela Lei nº 9.064, de 23 de dezembro de 2008.

Enquanto a Lei nº 8.797/2008 reformulou o PAT neste Estado, por força da Lei nº 8.779/2007, conferiu-se nova redação ao artigo 39 da Lei nº 7.098/98, sem afetar a garantia ao contribuinte do direito de impugnação:

**Art. 39** No lançamento instrumentado na forma do art. 38, o infrator será notificado a pagar o débito fiscal ou a apresentar impugnação por escrito no prazo de 30 (trinta) dias.

Parágrafo único Nos termos do seu regulamento específico, a interposição tempestiva e regular da impugnação ou reclamação referida no *caput* suspende pelo tempo do processo a exigibilidade do débito junto ao sistema de conta corrente fiscal e inaugura o processo administrativo para declaração do direito pertinente a revisão de lançamento decorrente de contencioso relativo a tributo estadual, respectivas penalidades e acréscimos legais pertinentes a lançamento de ofício instrumentado na forma do art. 38.

Nos tópicos seguintes, será discorrido sobre os meios de defesa conferidos ao contribuinte, as fases administrativas em que o crédito tributário decorrente de NAI poderá ser modificado ou desconstituído, bem como a organização dos órgãos administrativos de julgamento, inclusive de pré-saneamento, porquanto ser a mesma a peça básica do processo administrativo tributário, nos termos do artigo 28 da Lei nº 8.797/2008:

**Art. 28** A peça básica do PAT será a NAI/Notificação Auto de Infração, devidamente impugnada, constituída na forma da legislação tributária estadual, por meio da qual a exigência do crédito tributário será formalizada.

### **4.3 DO PRÉ-SANEAMENTO DO LANÇAMENTO**

De acordo com o § 1º do artigo 31 da Lei nº 8.797/2008, uma vez lavrada a NAI, esta será submetida à apreciação de autoridade saneadora que promoverá o pré-saneamento do lançamento, devolvendo, se for o caso, a peça ao autuante para que seja suprida ou corrigida, quando ausente qualquer requisito necessário à constituição do crédito tributário.

A fase ora em comento resultou de inovação da Lei nº 8.797/2008, no processo administrativo tributário mato-grossense, e veio suceder à extinta etapa de controle da legalidade do lançamento tributário, antes prevista na revogada Lei nº 7.609, de 28 de dezembro de 2001. Distinguem-se os dois procedimentos pelo momento das respectivas ocorrências. A fase desaparecida ocorria após o transcurso do prazo para pagamento da importância lançada ou oferecimento de impugnação, diante da revelia do autuado que não apresentara resistência à medida fiscal proposta, mas também não a honrara. O pré-saneamento é precedente à própria ciência da NAI e, até mesmo, à respectiva protocolização.

Nos dois casos, todavia, não há que se falar em solução de controvérsia. Entretanto, um e outro, certamente, são meios para se afastar conflito em matéria tributária: o controle da legalidade, na inércia do sujeito passivo autuado; o pré-saneamento, antes que lhe seja dado conhecimento da medida controvertida; aquele objetivava impedir que a controvérsia conduzisse a eventual discussão judicial; este quer evitar a própria discussão administrativa. Ambos têm por escopo a verdade material.

### **4.4 DOS RECURSOS OUTORGADOS AO CONTRIBUINTE**

Como já frisado, da NAI caberá impugnação, peça cuja protocolização instaura o PAT, consoante disposto no artigo 55 da Lei nº 8.797/2008. Da decisão proferida, caberá pedido de revisão, total ou parcial, quando o crédito tributário for constituído em valor igual ou superior ao equivalente a 10.000 (dez mil) UPFMT (cf. artigos 79 e 82 da Lei do PAT). Aliás, o critério valorativo do crédito tributário para determinação da admissibilidade do pedido de revisão, foi medida inaugurada neste Estado pela mencionada Lei, porquanto, anteriormente, o limite de alçada era utilizado tão-somente para a dispensa do então chamado recurso de ofício.

Resta, pois, que se conheçam a estrutura e a composição dos órgãos incumbidos do julgamento dos referidos remédios administrativos.

#### **4.5 DO CONSELHO DE CONTRIBUINTES**

Consoante o disposto nos artigos 35 e 36, *caput*, da Lei nº 8.797/2008, o Conselho de Contribuintes tem por finalidade garantir a correta aplicação das normas tributárias, competindo-lhe dirimir os litígios administrativos de natureza tributária, oriundos dos créditos tributários exigidos mediante lavratura de Notificação/Auto de Infração, devidamente impugnada.

Três células compõem o Conselho de Contribuintes (artigo 37):

- Câmaras de Julgamento;
- Conselho de Contribuintes-Pleno;
- Gerência de Processo Administrativo Tributário.

Embora, até o momento, ainda não tenha sido editado o Regimento Interno do Conselho de Contribuintes, decorrente do Diploma em curso legal, à Gerência de Processo Administrativo Tributário incumbe o pré-saneamento da NAI.

##### **4.5.1 Das Câmaras de Julgamento**

Composta de 10 (dez) integrantes do Grupo TAF, do quadro de servidores ativos, designados pelo Secretário de Estado de Fazenda, bacharéis em Direito, Ciências Contábeis, Ciências Econômicas ou Administração, as Câmaras de Julgamento são dirigidas pelo Presidente do Conselho de Contribuintes e têm por competência o julgamento dos PAT decorrentes da lavratura de NAI (v. artigos 39 e 40 da Lei nº 8.797/2008).

Dividem-se as Câmaras de Julgamento em 4 (quatro) órgãos, organizados, preferencialmente, por segmento econômico de fiscalização, constituídos, cada um, por dois julgadores administrativos, incumbidos do julgamento monocrático do PAT (v. inciso III do artigo 41 e § 1º do artigo 36, ambos da Lei nº 8.797/2008).

Além do pedido de revisão assegurado ao contribuinte, contra a decisão proferida pelo julgador administrativo, cabe também reexame necessário, declarado no próprio ato, respeitado o mesmo limite de alçada, ou seja, quando o crédito tributário desonerado for igual ou superior a 10.000 (dez mil) UPFMT, (v. artigo 78).

Registra-se que, embora sejam ambos fixados em 10.000 (dez mil) UPFMT, os limites definidores da admissibilidade do pedido de revisão (este provocado pelo contribuinte) e do reexame necessário (este originário do próprio julgador administrativo), não são os mesmos. No primeiro caso a caracterização do direito está atrelada ao montante do crédito tributário constituído; já, no segundo, é o montante desonerado que determina ou dispensa a etapa processual.

#### **4.5.2 Do Conselho de Contribuintes-Pleno**

O Conselho de Contribuintes-Pleno é órgão julgador colegiado e paritário, composto por representantes da Fazenda Pública e dos Contribuintes, incumbido da apreciação dos PAT com pedido de revisão do contribuinte ou de reexame necessário declarado pelo julgador administrativo (artigo 84 da Lei nº 8.797/2008).

É bom que se diga, porém, que, em que pese a declarada paridade entre Fazenda Pública e Contribuintes, o Órgão colegiado estadual contempla, na sua composição, também representação de categoria profissional, pois assegura assento e voto ao Conselho Regional de Contabilidade.

Para a formação do Conselho de Contribuintes-Pleno, são nomeados pelo Governador do Estado, por mandato de 2 (dois) anos, renovável, 9 (nove) Conselheiros, bacharéis em Direito, Ciências Contábeis, Ciências Econômicas ou Administração, sendo o Presidente e o Vice-Presidente, obrigatoriamente, representantes da Fazenda Pública.

Às Federações do Comércio, das Indústrias e da Agricultura e ao Conselho Regional de Contabilidade atribui-se a indicação, em listas tríplices, dos nomes dentre os quais serão escolhidos os Conselheiros designados pela Lei como representantes dos contribuintes.

Os representantes da Fazenda Pública serão, obrigatoriamente, nomeados entre os julgadores administrativos que compõem as Câmaras de Julgamento.

É de se destacar que, pela redação original da Lei n° 8.797/2008, os representantes da Fazenda Pública funcionavam como relatores nos processos em que atuaram como julgadores. Suas decisões, nos casos de reexame necessário, serviam como peça básica para julgamento no Plenário. Assim, a revisão a que se refere o inciso III do artigo 48 da Lei n° 8.797/2008, que cuida da competência dos Conselheiros, restava a cargo dos representantes dos contribuintes, já que a relatoria era atribuída, exclusivamente, à Fazenda Pública.

Todavia, a inovação mato-grossense não teve longevidade, falecendo com o advento da Lei n° 9.064/2008 que restabeleceu a isonomia entre as competências das representações, devolvendo a todos os Conselheiros as atribuições de relator e revisor do processo e, ao mesmo tempo, resguardando o impedimento de participação no julgamento colegiado de julgador das Câmaras que nele tenha atuado, ainda que sem proferir decisão.

Junto ao Conselho de Contribuintes-Pleno funcionam, também, sem direito a voto, 2 (dois) representantes da Procuradoria Geral do Estado.

Materializadas em acórdão, as decisões do Conselho de Contribuintes-Pleno, exigem maioria simples de votos, incumbindo ao Presidente o voto qualificado, para fins de desempate, entre as posições divergentes e equilibradas.

#### **4.6. SÍNTESE DA LEGISLAÇÃO PROCESSUAL MATO-GROSSENSE**

A solução de controvérsias, em matéria tributária, no Estado de Mato Grosso, resta pulverizada, conforme a natureza do instrumento constitutivo do crédito tributário.

Dessa forma, são competentes para dirimir as questões suscitadas pelo contribuinte, para a desconstituição do crédito tributário, tanto unidades fazendárias da área da receita pública, inclusive as responsáveis pelo respectivo lançamento, nos casos dos instrumentos arrolados no artigo 39-B da Lei n° 7.098/98, quanto o Conselho de Contribuintes, quando a constituição do crédito tributário estiver exarada em NAI.

Nos dois casos, foram descritos os ritos para discussão do crédito tributário, abreviando-se etapas e privilegiando-se a celeridade processual. No entanto, no segundo, em semelhança ao processo judicial, a Lei conservou o desenho de cada fase, disciplinando desde a produção de provas, realizações de diligências, perícias, requisitos da decisão/acórdão, até a previsão de sustentação oral no julgamento colegiado.

Contudo, numa e noutra forma, objetiva-se garantir ao contribuinte o contraditório e a ampla defesa, atendidos o grau e a complexidade observados no levantamento realizado, constatação de infração e demonstração do crédito tributário decorrente, ao tempo que se busca proporcionar à Fazenda Pública a possibilidade de realização da receita que, de fato, lhe é devida, com a maior brevidade possível.

## **5. O PAT NO ESTADO DE MATO GROSSO COMPARADO COM A LEGISLAÇÃO DOS ESTADOS DE GOIÁS, PARÁ E PERNAMBUCO**

### **5.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES**

As aparentes inovações da legislação mato-grossense quanto aos instrumentos de formalização do crédito tributário não resistem ao confronto com os textos legais das três outras unidades federadas escolhidas, neste trabalho, para comparação.

Assim é que, nas, as próprias leis que disciplinam o processo administrativo tributário – PAT, nos Estados de Goiás, Pará e Pernambuco, prevêm, também, instrumentos diversos do modelo do auto de infração tradicional, ainda que nem sempre permitam a instauração de processo decorrente.

Nesse sentido, a Lei nº 13.882, de 27 de julho de 2001, em curso no Estado de Goiás, menciona tanto o Auto de Infração quanto a Notificação de Lançamento, reservando a última para a constituição de crédito tributário derivado de tributo declarado ao fisco, em virtude de pagamento com cheque sem suficiente provisão de fundos, ou nas hipóteses de IPVA, ou, ainda, na falta de declaração de montante do tributo devido.

Verificados os textos das Leis nº 10.654, de 27 de novembro de 1991, e nº 11.904, de 22 de dezembro de 2000, constata-se que o Estado de Pernambuco, ao lado do Auto de

Infração, contempla o Auto de Infração sem Lançamento de Penalidade, sendo ambos aptos a desencadear o processo administrativo tributário. Todavia, em procedimentos alternativos, o referido Estado, além daqueles, arrola o Auto de Apreensão, a Notificação de Débito e a Notificação de Débito sem Penalidade, cuja resistência pelo contribuinte implica o encaminhamento para inscrição em dívida ativa, sem autorizar a instauração de PAT.

Por seu turno, o Estado do Pará prevê, também, regra de imediata inscrição em dívida ativa, em relação aos créditos tributários constituídos em consequência de imposto declarado periodicamente pelo contribuinte, igualmente impedindo, nessas hipóteses, a instauração de PAT.

## **5.2 ASPECTOS COMUNS E DISSONANTES DA LEGISLAÇÃO DOS QUATRO ESTADOS**

Constata-se similaridade na legislação das arroladas unidades da Federação, quando considerada a existência de saneamento na constituição do crédito tributário, muito embora sejam diferentes os momentos em que essa fase é levada a efeito: enquanto em Mato Grosso, o saneamento ocorre anteriormente à protocolização da NAI e está atribuída a unidade de controle do Conselho de Contribuintes com competência específica (Gerência de Processos Administrativos Tributários), no Estado de Goiás, a fase é observada antes da intimação para pagamento ou impugnação. Por seu turno, no Estado do Pará, o saneamento pode ser promovido pela autoridade preparadora, sem definição do momento. Já, no Estado de Pernambuco, não há referência a esta fase.

Distanciando-se de Mato Grosso, que não admite, no PAT, a comunicação dos atos por meio eletrônico, embora o faça no Processo de Revisão de Exigência Tributária, é de se ressaltar o avanço na legislação processual dos outros três Estados, onde é contemplada. No Estado do Pará, a autorização encontra-se validada pela referência genérica a “*outro meio ou via*”, corroborada pela expressa previsão no § 2º do artigo 20 da Lei nº 6.182/98, acrescentado pela Lei nº 7.078/07: “*o uso de meio eletrônico na comunicação de atos e na transmissão de peças processuais será admitido no procedimento administrativo-tributário, na forma prevista em regulamento.*”

A Lei processual pernambucana concede a outorga ao Poder Executivo para adotar como domicílio eleito pelo sujeito passivo, para fim de comunicação de atos processuais, o endereço eletrônico fornecido à Secretaria de Fazenda. No Estado de Goiás, a Lei é incisiva ao arrolar como modalidade de intimação a promovida por via eletrônica, considerando como efetuada no dia seguinte ao da respectiva expedição.

É uniforme o tratamento conferido à revelia do contribuinte: nas quatro unidades federadas, a inércia do contribuinte que não paga e não formula tempestivamente sua defesa acarreta a inscrição do crédito tributário em dívida ativa. Aliás, em comum, também, anota-se que a fase litigiosa se instaura com a apresentação da impugnação, todavia, não se pode deixar de destacar a legislação paraense que admite a sua formulação por meio eletrônico.

Homenageando a celeridade processual, a partir de 2002, com a edição da já revogada Lei nº 7.609/2001, foi suprimida do processo administrativo tributário mato-grossense a contestação fiscal, etapa até então obrigatória pela qual se exigia a manifestação do autuante quanto à defesa apresentada pelo sujeito passivo. Examinadas as leis dos três Estados considerados, verifica-se que apenas Pernambuco mantém a referida fase.

### **5.3 A ESTRUTURA DO JULGAMENTO**

A legislação dos quatro Estados prevê o duplo grau de apreciação no julgamento dos litígios tributários, embora esta regra não seja absoluta em todas as unidades federadas consideradas, sendo afetada pelo limite de alçada ou pela natureza do crédito tributário, conforme se discorrerá ao se tratar da instância única.

No entanto, anota-se como característica comum aos Estados de Goiás, Mato Grosso e Pará o caráter monocrático do julgamento de primeira instância. Nos dois primeiros, a matéria está atribuída a integrantes do fisco que compõem, respectivamente, o Corpo de Julgadores de Primeira Instância e a Câmara de Julgamento. No último, o julgamento é de competência do Diretor da Julgadoria de Primeira Instância, admitida, todavia, a delegação a integrantes da referida unidade, também membros do fisco.

Abrem-se parênteses para anotar que, quanto ao Processo de Revisão de Exigência Tributária, vigente no Estado de Mato Grosso, por vezes, a atribuição é da unidade

fazendária, competindo a sua análise, não só ao servidor integrante do Grupo Tributação, Arrecadação e Fiscalização, como também aos Agentes de Administração Fazendária.

No Estado de Pernambuco, contudo, o julgamento em primeira instância é colegiado, organizado em cinco Turmas Julgadoras, composta, cada Turma, de três julgadores, todos ocupantes do *cargo efetivo* de Julgador Administrativo-Tributário do Tesouro Estadual.

Outra divergência da legislação pernambucana é quanto ao julgamento em segunda instância, que no Estado nordestino tem caráter colegiado e técnico. Nos Estados de Goiás, Mato Grosso e Pará, o julgamento em segunda instância, quando admitido, é colegiado e paritário, embora do Conselho de Contribuintes-Pleno mato-grossense participe, hoje, representante do Conselho Regional de Contabilidade, implicando, como já frisado, representação de categoria profissional. Ainda assim, a Lei deste Estado classificou tal representação como sendo dos contribuintes.

Sobre a estrutura incumbida dessa fase, até o advento da Lei nº 9.064/2008, identificava-se similaridade entre as Leis mato-grossense e pernambucana: para esta, o órgão se constitui no Tribunal Administrativo Tributário do Estado, composto de todos os membros titulares do cargo efetivo de Julgador Administrativo-Tributário do Tesouro Estadual (em outras palavras, participa do julgamento de segunda instância, julgador que participou do julgamento de primeira); para a Lei nº 8.717/2008, em sua versão original, o julgador de primeira instância integrava o Conselho de Contribuintes-Pleno de Mato Grosso, funcionando como relator do processo.

Conforme discorrido anteriormente, com a alteração da Lei deste Estado pela Lei nº 9.064/2008, desfez-se a apontada semelhança ao se configurar hipótese de impedimento para participação no julgamento plural do processo, a atuação, em primeira instância, do julgador administrativo.

O duplo grau de julgamento, como já foi alinhavado, não é regra absoluta, convertendo-se o julgamento de primeira instância em instância única, quando as decisões forem contrárias ao sujeito passivo, em função da natureza do crédito tributário ou do valor de alçada, ou, ainda, como acontece no Estado de Pernambuco, em função da qualidade da decisão (quando exigida a ausência de unanimidade para admissibilidade do recurso). Não é,

porém, o que ocorre no Estado do Pará, que não impõe restrição à apresentação de recurso voluntário pelo contribuinte vencido.

Contudo, a instância única está presente na legislação de Mato Grosso, do Pará e de Pernambuco, que a adotam quando as decisões forem contrárias à Fazenda Pública, porquanto o recurso de ofício ou reexame necessário, como chamado pela Lei pernambucana, é dispensado em função do limite de alçada (nos três Estados), da natureza da infração (no Pará e em Pernambuco) ou da qualidade da decisão (em Pernambuco). Em vértice oposto, figura o Estado de Goiás, para o qual o recurso de ofício é sempre obrigatório, diante das decisões que contrariarem a Fazenda Pública.

Por fim, salienta-se que a legislação pernambucana admite o recurso voluntário por parte da Fazenda Pública.

## 6. CONCLUSÃO

O norte, que orienta a inovação dos métodos de tributação pelo ICMS adotados no Estado de Mato Grosso, não é diferente do que determina as regras que privilegiam a economia processual no estudo das soluções de controvérsias nas várias unidades federadas pesquisadas: a celeridade na realização da receita.

Se, nos limites do presente, não se tratou dos formatos de que se valem outros Estados para assegurar o ingresso efetivo das importâncias que lhes são devidas a título de ICMS, verifica-se que as legislações das quatro unidades federadas estudadas, eliminam, abreviam e simplificam etapas do PAT ou, até mesmo, o suprimem.

Nesse aspecto, em Mato Grosso, a própria metodologia de tributação implantada tende a afastar o conflito, como no caso do regime de estimativa segmentada, cujo valor do imposto a recolher é fixado pela Administração Tributária, em conjunto com os contribuintes submetidos ao aludido regime, considerados dentro do segmento econômico em que se classificam. Em outras palavras, **a solução de controvérsias é precedente à própria fixação da tributação.**

Embora registrados pontos de divergência entre as legislações analisadas, na solução de controvérsias em matéria tributária, pode-se afirmar não serem intransponíveis as distâncias que separam uma das outras. A frequência de ocorrência de similaridades é mais constante do que a presença de pontos dissonantes.

Além do mais, é relativa a qualidade das divergências, pois aquelas que atingem matéria relevante, como as pertinentes à formalização do crédito tributário, de fato, já estão alinhadas em legislações que não cuidam do processo administrativo tributário.

Outras divergências são  de recursos tecnológicos, como as relativas à comunicação dos atos ou à admissibilidade de impugnação por meio eletrônico, dificuldades que, nestes tempos de Nota Fiscal Eletrônica e Escrituração Fiscal Digital, poderão ser facilmente superadas.

---