A REGRESSIVIDADE DO ICMS NO BRASIL: COMO UM IMPOSTO SOBRE O CONSUMO APROFUNDA A DESIGUALDADE SOCIAL

CAMARGO, Danielle
CHAVES, Lucielly
WEBER, Marcelo Ricardo

1. INTRODUÇÃO

O Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços (ICMS) responde por aproximadamente 25% da arrecadação tributária nacional, constituindo-se como a principal fonte de receita dos estados brasileiros. Sua estrutura regressiva, no entanto, onera desproporcionalmente as famílias de baixa renda, que destinam parcela significativa de seus ganhos a itens essenciais tributados pelo imposto, como energia elétrica e alimentos.

Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2021) revelam que os 10% mais pobres da população comprometem 32% de sua renda com impostos indiretos, enquanto os 10% mais ricos destinam apenas 10%. Essa dinâmica contraria frontalmente o princípio constitucional da capacidade contributiva (art. 145, §1º, CF/88), que exige a adequação da tributação às condições econômicas do contribuinte.

A regressividade do ICMS é exacerbada por práticas como a aplicação de alíquotas de até 30% sobre a energia elétrica em estados como Rio Grande do Sul e São Paulo, bem como pela tributação residual de medicamentos em alguns entes federativos, mesmo após a Lei 13.543/2017. Diante desse cenário, as propostas de Reforma Tributária em tramitação (PECs 45/2023 e 110/2023) buscam substituir o ICMS por um Imposto sobre Valor Agregado (IVA) socialmente ajustado, mas persistem lacunas na proteção aos mais vulneráveis.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. O ICMS na Estrutura Tributária Brasileira

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) ocupa posição central na estrutura tributária brasileira, sendo a principal fonte de arrecadação dos estados. Em São Paulo, por exemplo, o ICMS representa cerca de 85% da receita tributária estadual, totalizando R$226,3 bilhões em 2024 (Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, 2024). Trata-se de um imposto de competência estadual, de natureza indireta e não cumulativa, conforme previsto no artigo 155 da Constituição Federal (Brasil, 1988). Embora a não cumulatividade evite a tributação em cascata, o ICMS é repassado ao consumidor final, o que o torna regressivo, pois não considera a capacidade contributiva dos indivíduos (Carrazza, 2019).

Os setores mais impactados pelo ICMS são aqueles essenciais para o cotidiano da população, como energia elétrica, combustíveis e telecomunicações. As alíquotas aplicadas nesses setores variam entre 25% e 30% para energia elétrica, 18% a 34% para combustíveis e 25% a 30% para telecomunicações (Confaz, 2024). Essa incidência elevada sobre bens e serviços essenciais faz com que famílias de baixa renda destinem uma parcela maior de sua renda ao pagamento do imposto, agravando as desigualdades sociais (IPEA, 2023).

A distribuição da arrecadação do ICMS entre estados e municípios é regulada pela Constituição, que determina que 75% da receita permaneça com os estados e 25% seja repassada aos municípios com base no valor adicionado em cada território (Brasil, 1988). Contudo, esse critério tende a aprofundar as desigualdades regionais, beneficiando municípios mais industrializados e prejudicando aqueles com economias mais informais ou agrícolas (Carrazza, 2019). A Lei Complementar nº 63/1990 detalha o conceito de valor adicionado, favorecendo regiões com cadeias produtivas mais integradas (Brasil, 1990).

2.2. Regressividade Tributária: Conceito e Aplicação ao ICMS

No campo da justiça fiscal, o ICMS apresenta um caráter regressivo, pois onera proporcionalmente mais os contribuintes de menor renda. Enquanto impostos progressivos, como o Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF), aplicam alíquotas crescentes conforme a renda, o ICMS mantém alíquotas uniformes sobre bens e serviços consumidos por todas as classes sociais (Brasil, 1988). Por exemplo, uma família com renda mensal de R$2.000 pode gastar até 15% dessa renda com ICMS

embutido nos produtos consumidos, enquanto outra com renda de R$20.000 destina apenas cerca de 3% (IPEA, 2023). Essa discrepância evidencia a regressividade do imposto.

Além disso, o ICMS não leva em conta a elasticidade da demanda, especialmente em relação a bens essenciais. O consumo de energia elétrica, por exemplo, é relativamente inelástico, fazendo com que famílias de baixa renda gastem entre 8% e 12% da renda com eletricidade, enquanto as classes mais altas gastam entre 1% e 3% (IPEA, 2023). Apesar da existência da Tarifa Social de Energia, que concede descontos para famílias de baixa renda, a alíquota média do ICMS sobre energia elétrica permanece elevada em estados como o Rio Grande do Sul, chegando a 27% (ANEEL, 2024).

Outro ponto crítico é a tributação de medicamentos. Embora a Lei nº 13.543/2017 garanta imunidade tributária para alguns medicamentos, a incidência do ICMS sobre insumos industriais resulta em uma carga tributária efetiva de cerca de 17% em estados como Minas Gerais (Brasil, 2017; Confaz, 2024).

3. CONCLUSÃO

O ICMS é o principal imposto estadual no Brasil e representa a maior parte da arrecadação dos estados. Ele incide sobre diversos bens e serviços, especialmente os essenciais, como energia elétrica, combustíveis e telecomunicações. Por ser um imposto indireto e uniforme, acaba pesando mais no bolso das famílias de baixa renda, que destinam uma parcela maior de sua renda para pagar esse tributo, evidenciando seu caráter regressivo.

Além disso, a distribuição dos recursos arrecadados pelo ICMS entre estados e municípios favorece as regiões mais industrializadas e economicamente desenvolvidas, enquanto municípios com economias informais ou agrícolas recebem menos recursos. Esse modelo contribui para o aumento das desigualdades regionais, dificultando o desenvolvimento equilibrado do país. Embora existam programas que tentam compensar essas distorções, eles ainda são insuficientes para resolver o problema.

Diante desse cenário, torna-se urgente promover reformas no ICMS que tornem o imposto mais justo e eficiente. Isso inclui a adoção de alíquotas progressivas que considerem a capacidade de pagamento dos contribuintes, a revisão dos critérios de distribuição para incluir indicadores sociais e a simplificação

dos regimes de compensação. Essas mudanças são fundamentais para reduzir desigualdades sociais e regionais, garantindo maior equilíbrio fiscal e justiça tributária no Brasil.

4. REFERÊNCIAS

ANEEL. Relatório anual de tarifas de energia elétrica. Brasília, 2024. Disponível em: https://www.aneel.gov.br. Acesso em: 10 maio 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, 5 out. 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990. Dispõe sobre o valor adicionado para fins de distribuição do ICMS. Diário Oficial da União, Brasília, 12 jan. 1990.

BRASIL. Lei nº 13.543, de 19 de dezembro de 2017. Dispõe sobre imunidade tributária de medicamentos. Diário Oficial da União, Brasília, 20 dez. 2017.

CARRAZZA, Paulo de Barros. Curso de direito tributário. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA (Confaz). Resolução nº 81, de 2020. Disponível em: https://www.confaz.fazenda.gov.br. Acesso em: 10 maio 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Nota técnica: impacto regressivo do ICMS no Brasil. Brasília, 2023. Disponível em: https://www.ipea.gov.br. Acesso em: 10 maio 2025.

SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Relatório anual de arrecadação do ICMS. São Paulo, 2024. Disponível em: https://www.fazenda.sp.gov.br. Acesso em: 10 maio 2025.

E-mails:

daniellecamargod@gmail.com

lucielly_chaves@unoesc.edu.br

marcelo.weber@unoesc.edu.br