

RENÚNCIA DE RECEITA DO IPVA:

o caso do Estado de São Paulo

Juliano Giassi Goularti

Doutor pelo Instituto de Economia da UNICAMP

1. Contextualização Geral

Conforme rege a Constituição Federal de 1988 (CF-88), o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) é um tributo que incide sobre a propriedade de veículos automotores e é de competência dos Estados. De acordo com o Código de Trânsito Brasileiro (CTB), todo veículo automotor deve ser registrado perante o órgão executivo de trânsito do Estado no município de residência de seu proprietário (CTB, art. 120, *caput*), mediante a expedição do Certificado de Registro de Veículo (CRV). Cumpre destacar que o IPVA tem como fato gerador a propriedade do veículo automotor, não incidindo sobre embarcações e aeronaves.¹

Além da disposição genérica traçada no artigo 155 (inciso III) da CF-88, ela também fixa regra, no artigo 158, inciso III, ao definir que pertencer aos municípios 50% do produto da arrecadação do imposto, não existindo uma destinação (vinculação de receita) específica para a aplicação do imposto arrecadado. Embora a competência de legislar seja do Estado, quando ele estabelece uma isenção, uma imunidade ou mesmo uma redução de alíquota, esta interferindo no sistema de partilha da distribuição do imposto com o município.

Não bastasse isto, sempre que uma Unidade da Federação ultrapassa sua competência tributária constitucionalmente demarcada, oferecendo isenção de receitas que por direito são devidas a outros Entes, surge um desequilíbrio no pacto federativo. No que toca ao IPVA, a guerra fiscal nasce da imposição de diferentes alíquotas pelos diversos Estados, alguns onerando mais e outros menos a propriedade do veículo automotor situado no seu território. É o caso típico dos estímulos fiscais que Estados e municípios oferecem às grandes empresas para que se fixem em seus territórios.

¹ O Supremo Tribunal Federal (STF) já se manifestou, quanto a esse impasse, nos Recursos Extraordinários nº 134.509/AM, n. 255.111/SP e n. 379.572/RJ, entendendo que a incidência do IPVA está limitada à propriedade de veículo automotor de circulação terrestre, excluindo, dessa forma, as embarcações e as aeronaves. Todavia a CF-88 não previu restrição alguma a esse respeito, sendo certo que a entidade política competente tem a faculdade de instituir ou não o IPVA sobre os veículos aeroespaciais e as embarcações.

2. Da renúncia de Receita

De acordo com o Manual de Transparência Fiscal (2007), do Fundo Monetário Internacional (FMI), a renúncia de tributo “Consistem em receita que se deixa de arrecadar como resultado de dispositivos específicos do código tributário.” Destarte, entre os possíveis tipos de renúncia destacam-se as isenções da base tributária, deduções da renda bruta, créditos contra o imposto a pagar, reduções de alíquotas e o diferimento do imposto a pagar.

Quanto a isso, temos na literatura as conceituações das expressões benefício fiscal, benefício tributário, incentivo fiscal e, de outro, termos equivalentes, como renúncia de receita, renúncia fiscal (*tax expenditure* como designado na literatura internacional) e gasto tributário. Por ora, a Resolução Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) nº 6/2016 define “renúncia de receitas como o montante de ingressos que o fisco deixa de receber ao outorgar tratamento tributário diferenciado.” Por ora, as “desonerações tributárias todas e quaisquer situações que promovam presunções creditícias, isenções, anistias, reduções de alíquotas, deduções ou abatimentos e adiamentos de obrigações de natureza tributária” (TCU, 2007, p. 145).²

De modo geral, a execução de políticas públicas é viabilizada pela política orçamentária, ou seja, arrecadação de receitas e execução de despesas. Nesse contexto, ganha especial relevância verificar se cada ente federativo está sendo eficiente na previsão e na efetiva arrecadação de todos os tributos de sua competência constitucional, nos termos estabelecidos pelo art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Por outro lado, também é instrumento de política pública a concessão de benefícios ou incentivos fiscais visando atingir objetivos sociais ou econômicos, reduzir desigualdades regionais, estimular segmentos econômicos e cadeias produtivas, nos termos estabelecidos pelo art. 14 da LRF. Contudo, preocupa aquela renúncia de receita concedida por tempo indeterminado, de forma alheia ao impacto intertemporal, sem medidas compensatórias e sem teste de efetividade de seu multiplicador. Contudo, o Tribunal de Contas do Estado e pelo Ministério Público de Contas afirmam que o governo precisa ter maior controle em sua política de desoneração.³

² Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república (2007).

³ Quanto a isso, é direito de todo cidadão ter acesso à informação, neste caso, relativo à renúncia de receita, conforme art. 5.º, inciso XXXIII da CF-88. O acesso a informação constitui um direito fundamental, considerado um dos pilares do Estado Democrático de Direito. Em paralelo, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011,

3. Da legislação

Segundo Anexo I do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) do Estado de São Paulo (Artigo 4º, § 2º, da LRF), a estimativa da renúncia de receita do IPVA é realizada a partir da previsão do volume dos veículos isentos e não tributados e aqueles que usufruam do benefício da redução de alíquota, prevista no § 1º, IV, Artigo 9º da Lei nº 13.296/2008 (que estabelece o tratamento tributário do IPVA) que são acrescidos à frota já existente.

É certo que o volume relativo da renúncia do imposto será dado pela razão entre a receita estimada e a renúncia estimada. Com relação à previsão de receita do IPVA, sua metodologia consiste em calcular o acréscimo de novos automóveis, deduzindo-se a parcela de depreciação do estoque de veículos remanescentes anualmente, multiplicando o valor encontrado pela alíquota aplicável no Estado. A variável que melhor explica o acréscimo da frota no Estado de São Paulo é o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), tendo sido utilizada como variável explicativa, tanto para o acréscimo da frota tributada, quanto para a frota não tributada.

No tocante ao aspecto quantitativo do IPVA, esse terá alíquotas mínimas fixadas pelo Senado Federal e poderá ter alíquotas diferenciadas em função do tipo e utilização (art. 155, § 6º, CF-88). A alíquota do imposto pode também ser diferenciada em razão do tipo de veículo, por exemplo, moto e carro de passeio, do tipo de combustível (gasolina e diesel). Consubstancialmente, no caso paulista, o art. 9º da Lei nº 13.296, de 23 de dezembro de 2008, estabelece a alíquota do imposto, aplicada sobre a base de cálculo atribuída ao veículo é de:

Das Alíquotas

- I - 1,5% para veículos de carga, tipo caminhão;
- II - 2% para:
 - a) ônibus e microônibus;
 - b) caminhonetes cabine simples;
 - c) motocicletas, ciclomotores, motonetas, triciclos e quadriciclos;
 - d) máquinas de terraplenagem, empilhadeiras, guindastes, locomotivas, tratores e similares;

regulamentou o acesso à informação dando maior transparência aos atos da gestão pública. Porém existe falta de transparência na divulgação das informações para estudos e avaliações com referência as renúncias de receitas concedidas pelas Unidades da Federação. Logo, podemos dizer que existe um descontrole dos Estados em relação à concessão de renúncia de receitas, neste caso particular, do IPVA.

III - 3% para veículos que utilizarem motor especificado para funcionar, exclusivamente, com os seguintes combustíveis: álcool, gás natural veicular ou eletricidade, ainda que combinados entre si;

IV - 4% para qualquer veículo automotor não incluído nos incisos I a III deste artigo.

§ 1º - A alíquota dos veículos automotores a que se refere o inciso IV deste artigo, destinados à locação, de propriedade de empresas locadoras, ou cuja posse estas detenham em decorrência de contrato de arrendamento mercantil, desde que registrados neste Estado, será reduzida em 50%.

§ 2º - Considera-se empresa locadora de veículos, para os efeitos do § 1º, a pessoa jurídica cuja atividade de locação de veículos represente no mínimo 50% de sua receita bruta, mediante reconhecimento, segundo disciplina estabelecida pela Secretaria da Fazenda.

§ 3º - Será aplicada, excepcionalmente, a alíquota de 3% para veículos fabricados até 31 de dezembro de 2008 que utilizarem motor especificado para funcionar exclusivamente a gasolina, quando adaptado para funcionar de maneira combinada com gás natural veicular ou gás natural comprimido, ficando convalidados os procedimentos anteriormente adotados.

Conforme Lei nº 13.296, de 23 de dezembro de 2008 (atualizada até a Lei nº 16.498, de 18 de julho de 2017) que estabelece o tratamento tributário do IPVA, é isenta do IPVA a propriedade:

Da imunidade, da isenção e da dispensa do pagamento do imposto

I - de máquinas utilizadas essencialmente para fins agrícolas;

II - de veículo ferroviário;

III - de um único veículo, de propriedade de pessoa com deficiência física, visual, mental severa ou profunda, ou autista;

IV - de um único veículo utilizado no transporte público de passageiros na categoria aluguel (táxi), de propriedade de motorista profissional autônomo, por ele utilizado em sua atividade profissional;

V - de veículo de propriedade de Embaixada, Representação Consular, de Embaixador e de Representante Consular, bem como de funcionário de carreira diplomática ou de serviço consular, quando façam jus a tratamento diplomático, e desde que o respectivo país de origem conceda reciprocidade de tratamento;

VI - de ônibus ou microônibus empregados exclusivamente no transporte público de passageiros, urbano ou metropolitano, devidamente autorizados pelos órgãos competentes;

VII - de máquina de terraplanagem, empilhadeira, guindaste e demais máquinas utilizadas na construção civil ou por estabelecimentos industriais ou comerciais, para monte e desmonte de cargas; e,

VIII - de veículo com mais de 20 anos de fabricação.⁴

São isentos do IPVA os veículos de propriedade do governo em qualquer esfera, das autarquias e fundações instituídas e mantidas pelo poder público, dos partidos políticos, dos

⁴ Alguns Estados oferecem isenção de IPVA para veículos com mais de 15 anos de fabricação. São eles: Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Piauí, Rio de Janeiro, Rondônia, Sergipe e Tocantins. Em outros, como São Paulo, Alagoas, Paraná e Rio Grande do Sul, o tempo de isenção é após 20 anos da fabricação do veículo.

sindicatos, dos templos de qualquer culto e das instituições de educação e assistência social, sem fins lucrativos. Também podem pedir isenção do imposto veículos de propriedade de missões diplomáticas, aqueles de finalidade agrícola ou florestal, ou por antiguidade (com mais de 20 anos).

4. Estimativa da renúncia de receita do IPVA

A isenção do IPVA para deficientes é uma garantia atribuída na CF-88, além de legislações específicas. Podemos destacar, a título de demonstração, o art. 227 § 2º, que dispõe sobre os direitos do deficiente físico: “a lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência”.

Destarte, segundo apontamento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, “A renúncia de receitas decorrente do IPVA compõe o demonstrativo de estimativa e compensação das renúncias de receitas, que até então vem sendo anexado à LDO, porém, não apresenta as necessárias medidas de compensação.” Correlato a isso, a Corte de Contas identificou “Irregularmente, a metodologia considera também os veículos com imunidade tributária.” Em auditoria, foi também identificado que “As anistias autorizadas pelo PPD não compõem a estimativa apresentada na LDO.” Por último, apontou que “Os benefícios de anistias fiscais são concedidos sem estudos de impacto, custos e benefícios esperados.”⁵

Quanto à isenção do IPVA, ela encontra-se tipificada na legislação de cada Estado, devendo o contribuinte preencher um cadastro, fornecendo seus dados sobre o tipo de deficiência que possui, com laudo médico, documentos, nota fiscal do serviço realizado para adaptação do veículo e demais documentos elencados pela SEFAZ. Porém o contribuinte que obtiver a isenção do pagamento do IPVA não poderá adquirir outro veículo com o mesmo benefício, de forma que poderá ser apenas autorizada a isenção uma única vez.

No que toca ao a isenção do imposto sobre a propriedade de veículos automotores no Estado de São Paulo, ela pode ser recortada em quatro momentos: 1) de 2002 até 2005 quando os dados estão desagregados em veículos isentos e veículos com mais de 20 anos; 2) de 2006 até 2018 quando a desagregação abrange veículos isentos, imunes e com mais de 20 anos; 3) em 2019 quando retorna a primeira desagregação; e, 4) de 2020 até 2021

⁵ Parecer do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo (2019).

quando o nível de detalhamento da previsão da renúncia de receita considera os veículos isentos, mais de 20 anos e redução de alíquota em 50%.

TABELA 1: Previsão da renúncia de receita de IPVA no Estado de São Paulo

R\$ Milhões

| Ano | Isento | Imune | Veículos com mais de 20 anos | Redução de alíquota em 50% | TOTAL |
|------------|---------------|--------------|-------------------------------------|-----------------------------------|--------------|
| 2002 | 79.991 | - | 196.058 | - | 276.049 |
| 2003 | 80.922 | - | 207.422 | - | 288.343 |
| 2004 | 72.711 | - | 186.374 | - | 259.085 |
| 2005 | 75.105 | - | 192.509 | - | 267.614 |
| 2006 | 48.777 | 5.861 | 90.358 | - | 144.997 |
| 2007 | 62.088 | 28.961 | 102.802 | - | 193.851 |
| 2008 | 55.065 | 28.302 | 128.982 | - | 212.348 |
| 2009 | 79.456 | 37.340 | 212.767 | - | 329.563 |
| 2010 | 36.751 | 38.384 | 187.027 | - | 262.164 |
| 2011 | 239.765 | 99.021 | 424.593 | - | 763.379 |
| 2012 | 211.794 | 103.948 | 409.499 | - | 725.244 |
| 2013 | 237.879 | 121.454 | 522.085 | - | 881.419 |
| 2014 | 185.517 | 91.476 | 501.408 | - | 778.401 |
| 2015 | 214.108 | 95.368 | 519.689 | - | 829.165 |
| 2016 | 255.278 | 100.777 | 738.540 | - | 1.094.718 |
| 2017 | 222.667 | 78.721 | 708.487 | - | 1.009.876 |
| 2018 | 270.948 | 75.082 | 945.599 | - | 1.291.629 |
| 2019 | 430.930 | - | 905.702 | - | 1.336.632 |
| 2020 | 375.547 | - | 863.349 | 1.554.232 | 2.793.128 |
| 2021 | 678.637 | - | 795.995 | 1.802.215 | 3.276.848 |

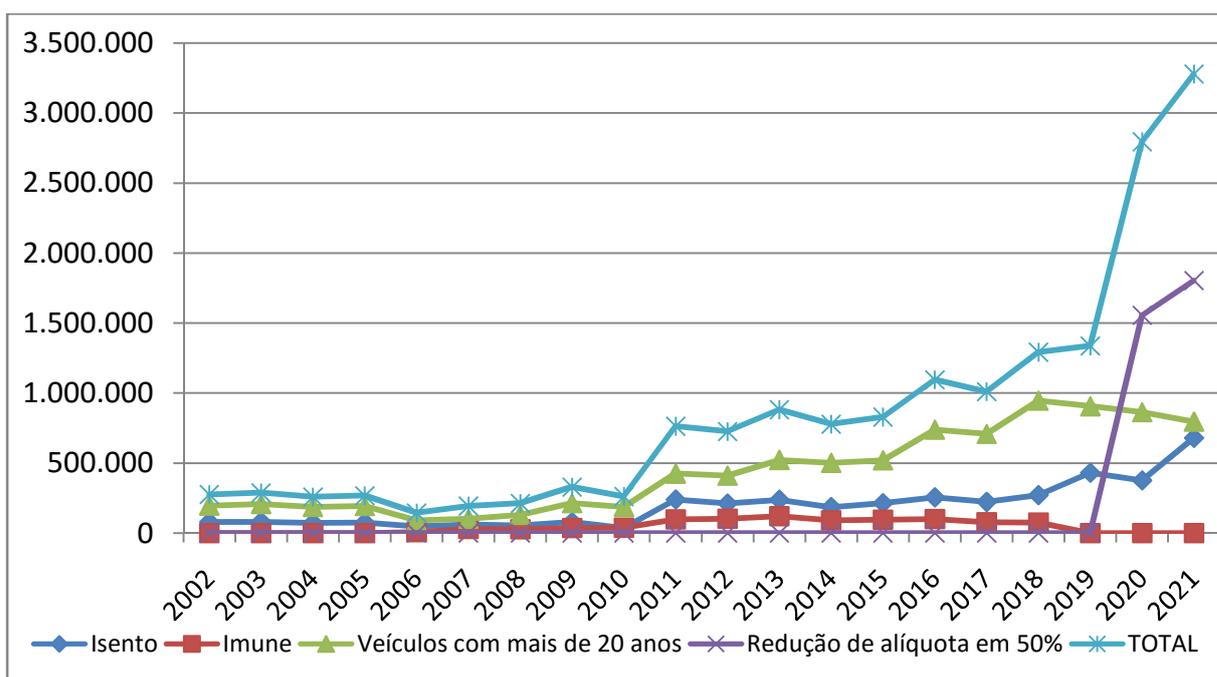
Fonte: LDO, vários anos – Preços Correntes atualizado pelo INPC (IBGE) de maio de 2020

A base de cálculo dos veículos automotores pode variar de acordo com as seguintes características: se o veículo for novo, importado, fora de linha ou usado. Todavia, o que diferencia a tributação do imposto sobre veículos praticados pelo Estado de São Paulo em relação às demais Unidades da Federação é redução de 50% da alíquota para locação de veículos. As demais isenções, imunidades e veículos acima de 20 anos são previstas em leis por todos os demais Estados da federação.

Com base nos dados da previsão da participação da renúncia fiscal do IPVA (Anexo I das Metas Fiscais e Projeções Fiscais da LDO), ao longo destes 20 anos, a renúncia de receita prevista da frota de veículos paulista passou de R\$ 276,0 milhões, em 2002, para R\$ 3,2 bilhões, em 2020. Dos dados da tabela 1, destaca-se a virada do ano de 2010 para 2011,

onde foi registrado um crescimento de 191,2% (de R\$ 262,1 milhões para R\$ 763,3 milhões), e a partir de 2020, com a renúncia de receita de 50% cuja atividade seja exercida por locação de veículos (de R\$ 1,3 bilhão, em 2019, para R\$ 2,7 bilhões, em 2020). Como se pode ver, em números absolutos, em 20 anos frota de veículos não tributada no Estado de São Paulo cresceu 3.575%.

Gráfico 1: Previsão da renúncia de receita de IPVA no Estado de São Paulo – R\$ mil



Fonte: LDO, vários anos

Dentro do desencadeamento da guerra fiscal entre Estados membros da federação e ação ajuizada pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) na defesa dos interesses das categorias que representa, em São Paulo, as pessoas jurídicas cuja atividade de locação de veículos represente no mínimo 50% de sua receita bruta são beneficiadas com a redução de alíquota de IPVA de 4% para 2% por força do artigo 9º, parágrafo primeiro, da Lei nº 13.296/2008.

A solução para dar fim à guerra fiscal seria a instituição de uma Lei Complementar Federal que regulasse o IPVA em todo o território nacional, estabelecendo parâmetros comuns, bem como a instituição de alíquotas mínimas pelo Senado Federal, nos termos do artigo 155, § 6º, da CF-88. Contudo, quando uma isenção, imunidade ou redução de alíquota

é concedida pelo governo do Estado de São Paulo, automaticamente o governador esta reduzindo a base de cálculo do imposto na distribuição da partilha com os municípios.

Quanto a isso, de acordo com a Associação Brasileira das Locadoras de Automóveis (ABLA), 67% da frota de 826.331 automóveis e comerciais leves para aluguel registrada em 2018 são de veículos emplacados em território mineiro - o percentual corresponde a 554.917 veículos. Uma razão aparentemente óbvia é que a SEFAZ de Minas Gerais cobra alíquota de 1% do IPVA para locadoras. Mas não é o único Estado a oferecer esse benefício para o setor. O Paraná, Mato Grosso e Goiás cobram 1%, Rio de Janeiro, a alíquota é ainda menor, 0,5%. E diante da autonomia dos estados em fixar alíquotas diferenciadas tornou-se prática comum contribuintes registrarem veículos em Estados em que não têm domicílio, porque o imposto devido é menor.

Embora as alíquotas cobradas pelos Estados variam de 2% até 4% sobre o valor do veículo, em tese, as Unidades da Federação que praticam uma tributação mais elevada apresentaram como tendência uma “debandada de contribuintes” para os Estados que empregam alíquotas menores, ou até mesmo isentam. O conflito fiscal que resulta em renúncia de receita entre Paraná, Goiás, Mato Grosso, Rio de Janeiro e São Paulo constitui um caso emblemático, pois as alíquotas praticadas pelo Estado vizinho, em regra, é menor do que aquelas praticadas em São Paulo. Logo, a busca por licenciar veículos no Estado do Sul é alternativa em recolher menos impostos.

5. Estimativa da frota desonerada

Concebidas tais considerações da estimativa da renúncia de receita, o IPVA tem seu critério temporal delineado por um lugar específico, qual seja o local onde fora feito o licenciamento do veículo.

Como visto nas sessões anteriores, os contribuintes do IPVA, objetivando pagar valor menor no imposto, licenciam os veículos automotores em Estado diverso de onde efetivamente exerce seu domicílio, qual seja, em localidade que institui alíquota mais baixa para o IPVA, ludibriando assim o fisco. Ocorre que esses “desvios de arrecadação” de uma Unidade da Federação para outra, além de ter grande impacto orçamentário e financeiro, atinge direta e indiretamente os serviços públicos prestados pelos Estados. Temos, portanto, um quadro que estimula não apenas a guerra fiscal que atualmente vivenciamos, como, também, esquemas “fraudulentos” de licenciamento de veículos automotores

Este ano, previsão da LDO, 33,40% da frota de 26,8 milhões de veículos está isentos do pagamento do IPVA, isto é, apenas 66,6% da frota registrada no Estado de São Paulo contribuem com o fisco. Do conjunto da frota não tributada, em 2020, destaca os veículos acima de 20 anos, com 93,22%, seguido dos veículos isentos, com 4,51% e redução de 50% da alíquota, com 2,28%.

TABELA 2: Quantidade de frota isenta e tributada no Estado de São Paulo

Unidade, milhões de veículos

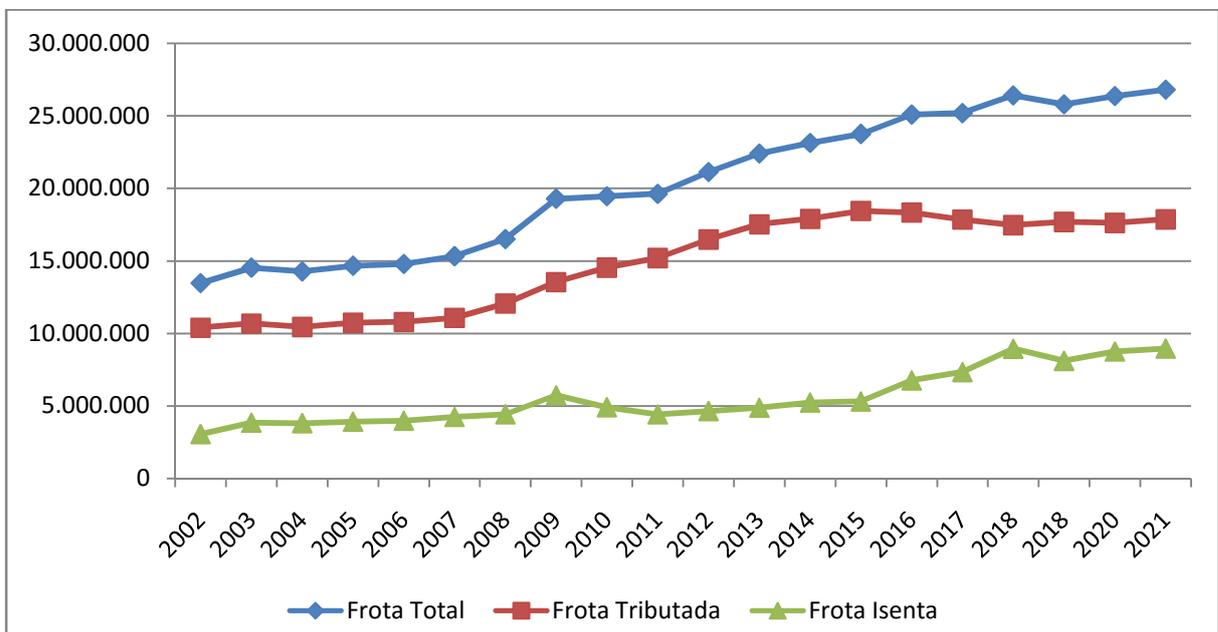
| Ano | Frota Total | Isenta | Imune | + 20 anos | Redução de 50% | Frota Tributada | Frota Isenta |
|------------|--------------------|---------------|--------------|------------------|-----------------------|------------------------|---------------------|
| 2002 | 13.479.853 | 107.640 | - | 2.965.800 | - | 10.406.413 | 3.073.440 |
| 2003 | 14.542.880 | 134.710 | - | 3.724.835 | - | 10.683.335 | 3.859.545 |
| 2004 | 14.284.049 | 131.644 | - | 3.693.522 | - | 10.458.883 | 3.825.166 |
| 2005 | 14.674.151 | 135.239 | - | 3.794.394 | - | 10.744.518 | 3.929.633 |
| 2006 | 14.799.418 | 108.980 | 21.594 | 3.868.701 | - | 10.800.143 | 3.999.275 |
| 2007 | 15.331.000 | 113.000 | 42.000 | 4.099.000 | - | 11.077.000 | 4.254.000 |
| 2008 | 16.512.000 | 119.000 | 50.000 | 4.276.000 | - | 12.066.000 | 4.446.000 |
| 2009 | 19.296.000 | 136.000 | 64.000 | 5.551.000 | - | 13.545.000 | 5.751.000 |
| 2010 | 19.464.000 | 66.000 | 69.000 | 4.789.000 | - | 14.540.000 | 4.924.000 |
| 2011 | 19.629.000 | 166.000 | 84.000 | 4.181.000 | - | 15.198.000 | 4.431.000 |
| 2012 | 21.140.000 | 166.000 | 96.000 | 4.397.000 | - | 16.480.000 | 4.660.000 |
| 2013 | 22.416.000 | 189.000 | 115.000 | 4.587.000 | - | 17.524.000 | 4.892.000 |
| 2014 | 23.144.000 | 234.000 | 130.000 | 4.882.000 | - | 17.898.000 | 5.246.000 |
| 2015 | 23.764.000 | 269.000 | 140.000 | 4.917.000 | - | 18.437.000 | 5.327.000 |
| 2016 | 25.100.000 | 306.000 | 147.000 | 6.320.000 | - | 18.326.000 | 6.774.000 |
| 2017 | 25.195.000 | 299.000 | 140.000 | 6.905.000 | - | 17.850.000 | 7.345.000 |
| 2018 | 26.418.000 | 342.000 | 135.000 | 8.475.000 | - | 17.466.000 | 8.952.000 |
| 2018 | 25.802.000 | 385.000 | - | 7.731.000 | - | 17.686.000 | 8.116.000 |
| 2020 | 26.378.000 | 395.000 | - | 8.168.000 | 200.000 | 17.616.000 | 8.762.000 |
| 2021 | 26.812.000 | 614.000 | - | 7.633.000 | 209.000 | 17.858.000 | 8.959.000 |

Fonte: LDO, vários anos

Como elucidado, o fator gerador do IPVA é contínuo, pois se repete anualmente, e incide sobre a propriedade de veículos automotores independente de sua natureza. Porém cada Estado, ao instituir o imposto, deverá estabelecer suas alíquotas, bem como suas isenções e imunidades. Quanto a este ponto, a Lei nº 13.296/2008, seção V, das alíquotas, e seção VII, da imunidade, da isenção e da dispensa do pagamento do imposto, o total da frota não tributada no Estado passou de 22,80% (3.073.440 milhões veículos), em 2002, para 33,20% (8.762.000 milhões veículos), em 2020.

Com relação ao crescimento da frota, se por um lado, o número de veículos licenciados no Estado passou de 13.479.853 milhões, em 2002, para 26.378.000 milhões, em 2020, isto é, um aumento de 95,68%, por outro, a frota isenta do tributo passou de 3.073.440 milhões para 8.762.000 milhões, isto é, um crescimento de 185,09%, bem acima do crescimento da frota total. Para tanto, este crescimento está associado aos veículos com mais de 20 anos de fabricação, conforme inciso VIII do art. 13 da Lei nº 13.296/2008, que passou de 2.965.800 milhões, em 2002, para 8.168.000 milhões, em 2020.

Gráfico 2: Quantidade de frota total, tributada e isenta



Fonte: LDO, vários anos

Em relação à evolução da frota isenta (tabela 2), cumpre destacar que apesar dos veículos com mais de 20 anos representarem 93,22% da frota não tributada, os 200 mil veículos beneficiados com redução de alíquota de 50% (tabela 1) representam 55,64% da previsão da perda de receita, seguido da isenção para veículos automotores com mais de 20 anos (30,91%) e isentos (13,45%). Com o trabalho de desagregação dos dados é possível averiguar que a maior quantidade da frota isenta (veículos com mais de 20 anos) não representa o maior volume “monetário” da renúncia do imposto. Assim, a maior parcela “monetária” renúncia do IPVA recai, justamente, sobre a menor quantidade de veículos isentos.

Embora a renúncia de receita não represente despesas diretas, elas devem ser tratadas como parte integrante dos gastos públicos, uma vez que são utilizadas como

alternativa à alocação direta de recursos via orçamento, com objetivo de estimular o desenvolvimento econômico. Dito isto, tratando-se de recurso público, é crucial sua transparência, acompanhamento e avaliação conforme rege legislação constitucional e infraconstitucional.

De todo modo, as renúncias de receita concedidas pelo governo do Estado de São Paulo estão em desacordo com a Resolução Atricon nº 6/2016 que aprovou as Diretrizes de Controle Externo Atricon 3210/2016, relacionadas à temática “Receita e renúncia de receita” e com o Manual de Transparência Fiscal (2007), do FMI que define código de boas práticas para a transparência fiscal.

6. Previsão da perda de arrecadação com IPVA

Note-se que, nesta análise, que foram consideradas a frota total, tributada e isenta estimada na LDO, pois o Estado ainda não possui ferramenta que contabilize as efetivas renúncias de receitas fruídas no exercício. Outro agravante é a falta de zelo na gestão das renúncias de receitas estaduais: no ano passado (2019) foram editados diversos atos normativos prevendo novas renúncias de receitas, sem previsão na LDO, sem previsão na LOA e/ou sem indicação de medidas de compensação que atendessem ao art. 14, II, da LRF.

Uma combinação de vários fatores determina se a renúncia de receita é realista ou não. Como sugerido pelo Manual de Transparência Fiscal (2007), “Deve-se também incluir estimativas da magnitude e impacto da renúncia fiscal no presente e no futuro, bem como do impacto futuro das novas iniciativas, o qual pode aumentar assim que tais iniciativas tenham sido implementadas de forma cabal. Outros possíveis problemas dizem respeito à sustentabilidade no médio e longo prazo.” O Manual também alerta que “Um demonstrativo das principais renúncias fiscais do governo central deve constar obrigatoriamente do orçamento ou da respectiva documentação fiscal, indicando a finalidade de cada provisão sob a ótica da política pública, sua duração e os beneficiários a que se destina. Salvo casos excepcionalmente complexos, deve-se quantificar as principais renúncias fiscais.”

Para tanto, conforme aponta a Diretoria de Contas do Governador (DCG), “não há um sistema capaz de gerar relatórios que totalizem o montante de benefícios fiscais fruídos, por tipo de benefício, por modalidade, por setor ou por contribuinte. [...], a estimativa de renúncia para o exercício seguinte tem como base valores também estimados do exercício anterior, e não em efetiva mensuração de valores renunciados. Essa ausência de

mensuração confiável é impedimento para o registro contábil, conforme determinação das normas contábeis vigentes” (evento 128.2, fls. 210/211 do Relatório da DCG 2019). Assim, é possível que os valores aqui mencionados sejam ainda mais expressivos.

TABELA 3: Previsão da perda de arrecadação com IPVA

| | | | | (R\$ Milhões) |
|------|-------------------------|-----------------------|-----------|---------------|
| Ano | Previsão de Arrecadação | Arrecadação Potencial | Renúncia | % da Perda |
| 2002 | 4.828.667 | 5.104.726 | 276.058 | 5,72 |
| 2003 | 4.644.710 | 4.932.926 | 288.216 | 6,21 |
| 2004 | 4.173.250 | 4.432.335 | 259.085 | 6,21 |
| 2005 | 4.310.656 | 4.578.272 | 267.616 | 6,21 |
| 2006 | 5.184.177 | 5.280.396 | 96.219 | 1,86 |
| 2007 | 5.350.971 | 5.544.822 | 193.851 | 3,62 |
| 2008 | 6.215.793 | 6.428.141 | 212.348 | 3,42 |
| 2009 | 7.021.946 | 7.351.511 | 329.565 | 4,69 |
| 2010 | 8.719.368 | 8.981.532 | 262.164 | 3,01 |
| 2011 | 16.053.020 | 16.816.397 | 763.377 | 4,76 |
| 2012 | 18.534.082 | 19.259.326 | 725.244 | 3,91 |
| 2013 | 17.208.698 | 18.090.117 | 881.419 | 5,12 |
| 2014 | 19.214.807 | 19.993.636 | 778.828 | 4,05 |
| 2015 | 18.965.618 | 19.794.917 | 829.299 | 4,37 |
| 2016 | 18.538.824 | 19.633.048 | 1.094.224 | 5,90 |
| 2017 | 17.166.764 | 18.176.640 | 1.009.876 | 5,88 |
| 2018 | 18.007.728 | 19.300.446 | 1.292.717 | 7,18 |
| 2019 | 17.950.426 | 19.285.989 | 1.335.562 | 7,44 |
| 2020 | 17.057.775 | 19.850.902 | 2.793.128 | 16,37 |
| 2021 | 18.432.397 | 21.708.225 | 3.275.827 | 17,77 |

Fonte: LDO, vários anos – Preços Correntes atualizado pelo INPC (IBGE) de maio de 2020

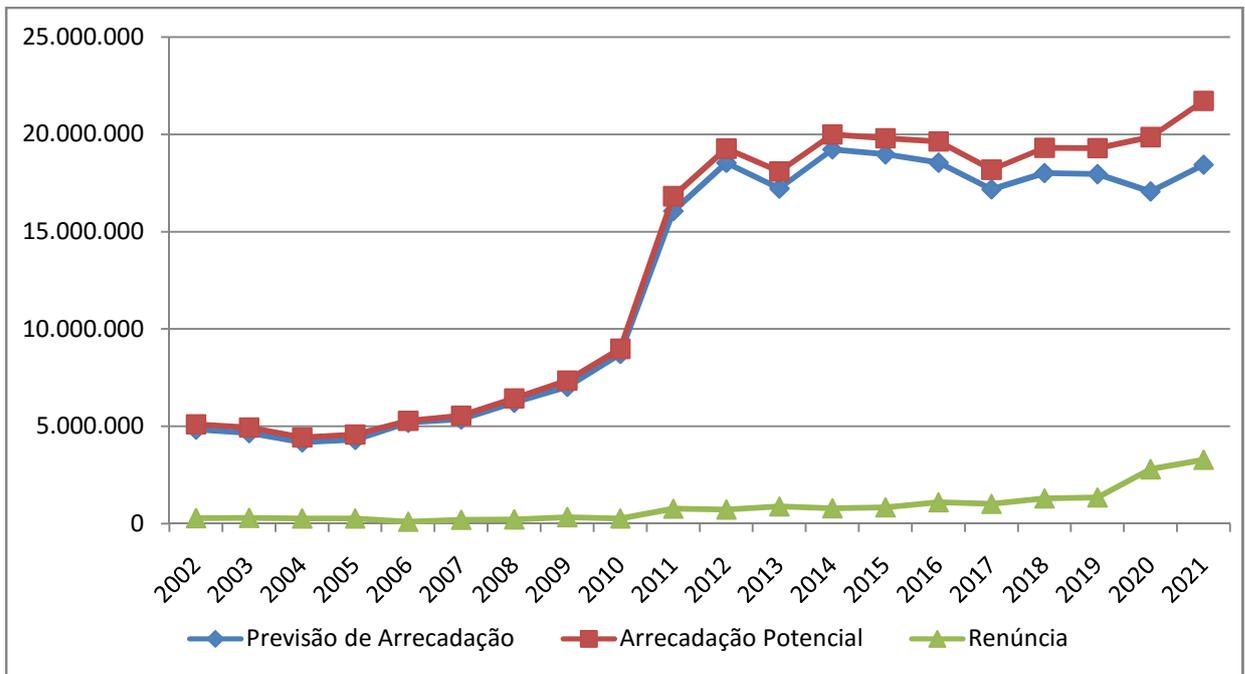
De acordo com o Manual de Transparência Fiscal (2007), “Consistem em receita que se deixa de arrecadar como resultado de dispositivos específicos do código tributário.” Partindo deste entendimento, se, por um lado, a previsão de arrecadação com a frota de veículos passou de R\$ 4,8 bilhões, em 2002, para R\$ 18,4 bilhões, em 2020, por outro, a renúncia de receita com IPVA passou de R\$ 276,0 milhões para R\$ 3,2 bilhões. Ou seja, temos um crescimento contínuo da renúncia de IPVA, sem controle, sem transparência e sem metodologia confiável, algo inconcebível e inadmissível perante as boas práticas da administração pública.

Ao passo disto, a soma das perdas estimadas de renúncias de IPVA apresentou crescimento de 119,13%, de 2019 para 2020, enquanto a previsão de arrecadação manteve-

se relativamente estável nos últimos três anos (2018-2020), apresentando um pequeno acréscimo de 3%. No acumulado, últimos 20 anos, o crescimento da previsão de arrecadação foi de 281,73%, enquanto a estimativa da renúncia de receita foi de 1.086%.

Ainda nessa linha, registra-se o crescimento das perdas de arrecadação, visto que a isenção subiu de 5,72%, em 2002, para 17,77%, em 2020. Isto é, a participação da renúncia do imposto em relação à arrecadação prevista entre 2002 e 2019 apresentou uma estabilização. Porém depois de 2020, com a redução em 50% para atividade de locação de veículos, essa participação se elevou exponencialmente, de 7,44%, em 2019, para 16,37%, em 2020, e 17,77%, em 2021.

Gráfico 3: Previsão da perda de arrecadação com IPVA



Fonte: LDO, vários anos

O tamanho da renúncia de receita de IPVA no Estado de São Paulo, a rapidez com que aumentaram as previsões no triênio 2019-2021 e a atual situação fiscal e financeira do Estado requer que das autoridades mecanismos mais rígido de controle dessas renúncias. Sem o devido controle, a renúncia de receita pode afetar o equilíbrio das contas públicas, do mesmo modo que tem fomentado a guerra fiscal. Vale ponderar que se já é difícil estimar as perdas de receita geradas pelas renúncias existentes, mais difícil ainda é prever as perdas futuras.

Por fim, quanto maior a perda com a renúncia de receita, maior é a tributação requerida das classes sociais não contempladas pelas isenções. A rigor, a renúncia do imposto constitui conforme a correlação de forças do conflito distributivo. Disto isto, a isenção, por definição, desconsiderando os veículos isentos com mais de 20 anos e aqueles adquiridos por pessoas com algum tipo de deficiência, precisaria levar em conta que a redução da tributação incidente sobre o conjunto muito pequeno de contribuintes, 200 mil conforme tabela 2. Essa observação é importante quando a carga de impostos desonerados pelo fisco tende a causar distorções mais expressivas.