CNM
CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS

ICMS E GUERRA FISCAL

Município forte. Brasil forte.

CNM

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS

ICMS E GUERRA FISCAL

Qualquer parte desta publicação poderá ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Copyright © 2012. Confederação Nacional de Municípios.

Impresso no Brasil.

Coordenação CNM:
Elena Pacita Lois Garrido
Jeconias Rosendo da Silva Júnior
Moacir Luiz Rangel

Organização:
Eduardo Stranz

Textos:
Lotus Consultoria e Assessoria

Revisão:
Keila Mariana de A. Oliveira

***Design* gráfico:**
Themaz Comunicação Ltda.

Ficha Catalográfica

Confederação Nacional de Municípios – CNM
ICMS e Guerra Fiscal / Confederação Nacional de Municípios – Brasília: CNM, 2012.

40 páginas.

ISBN 978-85-99129-50-0

1. Reforma tributária. 2. ICMS. 3. Finanças públicas. 4. Alteração de alíquotas interestaduais do ICMS. I. Título: *ICMS e Guerra Fiscal.*

Todos os direitos reservados à:

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS

SCRS 505, Bloco C, Lote 1 – 3º andar – Brasília/DF – CEP: 70350-530
Tel.: (61) 2101-6000 – Fax: (61) 2101-6008
Site: www.cnm.org.br *E-mail*: atendimento@cnm.org.br

Carta do Presidente

Dando continuidade ao debate federativo, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) está oferecendo à sociedade brasileira e aos gestores municipais mais uma de suas cartilhas especiais, desta vez, sobre o ICMS, o maior de todos os impostos do País e, ainda hoje, a principal fonte de receita das prefeituras. O primeiro objetivo desta publicação é tentar traduzir em linguagem simples e exemplos práticos a tamanha complexidade que marca a legislação do imposto e alimenta a atual guerra fiscal. O que é o regime "origem-destino"? Quem ganha com ele? E como as alíquotas interestaduais são utilizadas pelos Estados para promover uma disputa em que todo o Brasil perde? São algumas das perguntas que procuramos responder e esclarecer ao longo das próximas 32 páginas.

Mas a cartilha não se encerra nesse desafio. Com um trabalho minucioso de pesquisa nas leis estaduais, nossos consultores nos brindam com estimativas inéditas sobre o buraco financeiro que a guerra fiscal está produzindo nos cofres públicos. Confrontados com as estimativas oficiais de impacto da uniformização das alíquotas interestaduais, estes números revelam que os Estados (e os Municípios) têm muito mais a ganhar do que perder com a mudança que está sendo proposta nas regras de repartição do ICMS.

Contudo, a intenção do governo de fazer uma reforma tributária por resoluções no Senado também apresenta suas fragilidades, principalmente por não abranger a tão necessária modernização nas regras de rateio da cota-parte do ICMS, causadora de tantas distorções na distribuição de receita entre os Municípios, a exemplo dos royalties do petróleo. Estamos mudando a regra de repartição entre os Estados e nada fazendo sobre a regra de repartição entre os Municípios.

Essa incoerência na plataforma do governo precisa ser rapidamente corrigida. E, para isso, os Municípios precisam se mobilizar, munidos das informações que aqui apresentamos.

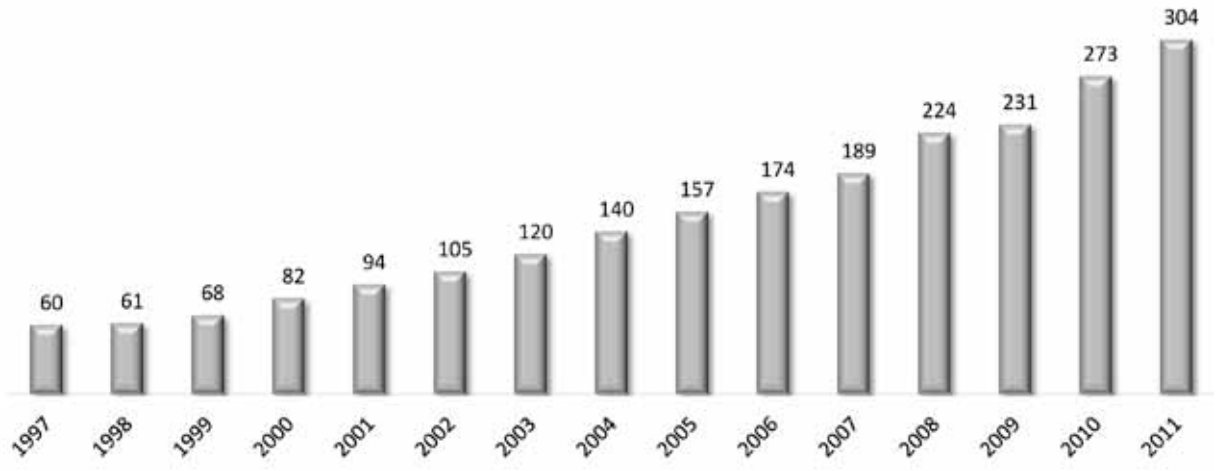
Paulo Ziulkoski
Presidente da CNM

Introdução

O Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, ou simplesmente, ICMS, é o maior tributo brasileiro, e não apenas pela extensão do nome. Nenhum outro tributo (mesmo federal) arrecada tanto quanto o ICMS. Foram R$ 304 bilhões em 2011, quatro vezes mais do que o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Por isso, é natural que o maior tributo do País seja motivo de tanta disputa entre as unidades federadas e que todas as tentativas de reforma tributária feitas no País sempre comecem por ele. Até hoje, entretanto, nenhuma proposta de reforma tributária conseguiu ser bem-sucedida no que diz respeito ao aprimoramento das regras de partilha do ICMS e, principalmente, ao fim da guerra fiscal que está dilapidando os cofres do Estado brasileiro e destruindo empregos, uma vez que os benefícios fiscais estão sendo aplicados amplamente até mesmo para as importações.

Gráfico 1: Receita ICMS (em bilhões)



Os dados oficiais divulgados pelos próprios Estados em suas leis orçamentárias e que estão sendo sistematizados nesta cartilha mostram que a renúncia de ICMS, em 2012, fruto da miscelânea de incentivos fiscais em vigor, supera os R$ 50 bilhões anuais, dos quais 25% estão deixando de entrar nos cofres dos Municípios.

Com a falta de acordo dos Estados em torno do fim da guerra fiscal, o próprio Supremo Tribunal Federal (STF) tem se manifestado cada vez mais pela inconstitucionalidade desses benefícios fiscais, concedidos na maioria dos casos sem aval do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz). Pelo menos, nove ações diretas de inconstitucionalidade já foram julgadas pelo STF nos últimos anos, obrigando os Estados a cancelarem incentivos. Mas as leis consideradas inconstitucionais são logo substituídas por outras leis e decretos que tentam ressuscitar os benefícios fiscais.

A Confederação Nacional de Municípios (CNM), por meio deste guia, procura contribuir para o esclarecimento dos prefeitos e de toda a sociedade brasileira sobre o modo como o ICMS é cobrado e partilhado entre as unidades da federação, o que – como se verá – está na raiz da atual guerra fiscal entre os Estados. Mudar essas regras de repartição (por meio das alíquotas interestaduais do ICMS), portanto, é um primeiro e importante passo no sentido de promover uma verdadeira reforma tributária e fiscal no País.

ESTADO B
BARREIRA
FISCAL

Base legal

O ICMS é um imposto de competência dos Estados, mas partilhado com os Municípios na proporção de 25% de sua arrecadação. Suas características e forma de cobrança estão esmiuçadas no art. 155, § 2º, da Constituição federal de 1988.

I – É um imposto não cumulativo ou, como preferem chamar os economistas, imposto sobre valor adicionado (IVA). O valor pago em uma fase de produção (ou comercialização) se transforma em crédito, que pode ser abatido na fase seguinte. Por exemplo, o imposto pago sobre os insumos de produção pode ser deduzido do montante que uma indústria deve de ICMS sobre suas vendas.

II – Não incide sobre as exportações de qualquer natureza (redação dada pela emenda constitucional nº 42/2003). Por isso, existem vários fundos federais (como Fpex e Fundo da Lei Kandir) que proporcionam indenização aos Estados exportadores e seus respectivos Municípios.

III – Os Estados possuem autonomia para legislar sobre o ICMS e fixar suas alíquotas, mas compete ao Senado federal estabelecer as alíquotas que vigoram nas chamadas operações interestaduais, ou seja, nas transações entre empresas de diferentes unidades da federação.

IV – A alíquota interestadual fixada pelo Senado define o rateio do imposto entre o Estado de origem (produtor) e o Estado de destino (consumidor), com exceção dos derivados de petróleo e da energia elétrica, cujo imposto pertence integralmente ao Estado de destino.

V – Os Estados estão proibidos de conceder quaisquer benefícios fiscais, exceto aqueles aprovados por unanimidade das unidades da federação no Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), conforme previsto na Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1974, que foi recepcionada pela Constituição.

O que diz a Lei Complementar nº 24/1974?

Art. 1º As isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias serão concedidas ou revogadas nos termos de convênios celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal, segundo esta Lei.

Art. 2º [...]

§ 2º A concessão de benefícios dependerá sempre de decisão unânime dos Estados representados; a sua revogação total ou parcial dependerá de aprovação de quatro quintos, pelo menos, dos representantes presentes.

Art. 8º A inobservância dos dispositivos desta Lei acarretará, cumulativamente:

I – A nulidade do ato e a ineficácia do crédito fiscal atribuído ao estabelecimento recebedor da mercadoria;

II – A exigibilidade do imposto não pago ou devolvido e a ineficácia da lei ou ato que conceda remissão do débito correspondente.

Quais são as alíquotas do ICMS?

Existem dois tipos de alíquotas do ICMS: as alíquotas internas, fixadas livremente por cada unidade da federação e diferenciadas por produto, e as alíquotas interestaduais, que, como vimos, é fixada pelo Senado federal por resolução e valem para as operações entre os Estados.

A alíquota interna corresponde à alíquota total que incide sobre um produto, e a alíquota interestadual corresponde à parcela que fica com o Estado de origem da mercadoria.

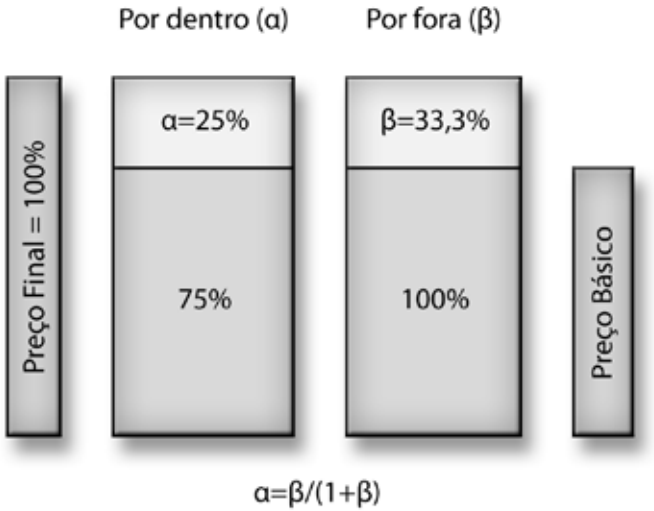
Enquanto as alíquotas internas são as mais variadas possíveis, situando-se em média em 17% ou 18%, as alíquotas interestaduais em vigor atualmente são apenas duas: 7% nas saídas das unidades da federação das regiões Sul e Sudeste (exceto Espírito Santo), destinadas às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e para o Espírito Santo, e 12% em todos os demais casos (resolução nº 22/1989 do Senado federal).

Constitucionalmente, a alíquota interestadual de 12% fixada pelo Senado também funciona como uma espécie de piso para as alíquotas internas, embora alguns produtos possam, por convênio do Confaz, ter suas alíquotas efetivas reduzidas até zero, como ocorre com alguns produtos da cesta básica e com os remédios.

Como é cobrado o ICMS? O significado de alíquota por dentro e por fora

O ICMS é cobrado com base em alíquotas calculadas por dentro. Mas o que isso significa? O valor do imposto está embutido no preço final na proporção da alíquota. Por exemplo: se o preço final de um litro de gasolina é de R$ 2,80 e alíquota de ICMS da gasolina é 25% "por dentro", isso significa que o valor do imposto corresponde a 25% dos R$ 2,80, ou seja, 70 centavos. Esse tipo de cálculo difere do que é feito em outros países, onde a alíquota é aplicada "por fora", partindo do preço sem imposto. Tomando o exemplo do litro de gasolina, o preço sem ICMS é de R$ 2,10, e a alíquota "por fora" necessária para se chegar a um imposto de 70 centavos é de 33,33%. Ou seja, a alíquota "por fora" indica de modo mais transparente o real acréscimo no preço do produto.

Figura 1: Alíquotas



Regime origem-destino: o que é?

Existem três tipos de transações que estão sujeitas à incidência de ICMS: as importações, as vendas internas em cada unidade da federação e as chamadas operações interestaduais, aquelas na qual um bem é produzido em um Estado e remetido para outro, onde está o consumidor (final ou intermediário). As exportações, como já salientado, estão constitucionalmente isentas de imposto.

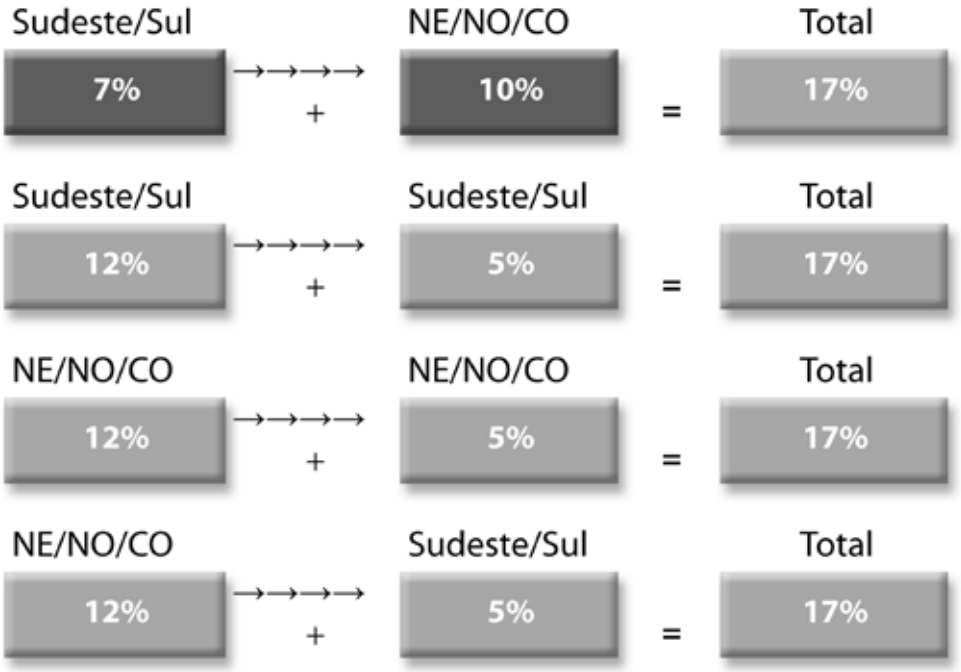
No caso de uma operação interna ou importação que se destina a um consumidor do próprio Estado importador, o ICMS é totalmente recolhido por este Estado. Por exemplo, o imposto que incide sobre os automóveis produzidos em São Paulo e vendidos para seus próprios consumidores pertence integralmente ao governo paulista.

E se este automóvel for vendido de São Paulo para a Bahia? O governo paulista retém na origem uma alíquota de 7% (alíquota interestadual das saídas da região Sudeste para a Nordeste), cabendo ao governo baiano (destino) a diferença entre a alíquota interna aplicada aos automóveis (17%, como padrão) e a alíquota interestadual cobrada por São Paulo (7%) – ou seja, uma diferença de 10% sobre o valor da transação.

A essa partilha, entre o Estado produtor e o Estado consumidor, dá-se o nome de **regime misto origem-destino**. Parte do imposto fica com o Estado de origem, e parte com o Estado de destino, sendo a fatia de cada um no bolo definida pela alíquota interestadual.

Se a transação fosse realizada em sentido oposto, ou seja, da Bahia para São Paulo, haveria também um rateio semelhante, mas a alíquota interestadual nesses casos é maior – 12%. Sendo assim, o governo baiano reteria 12% sobre o valor do automóvel vendido para São Paulo, e o governo paulista ficaria com a diferença entre essa alíquota e os 17% que cobra internamente dos automóveis – ou seja, uma diferença de 5% sobre o valor da transação.

Figura 2: Sistema de alíquotas interestaduais do ICMS



Quem ganha com o atual regime de partilha?

Embora seja considerado misto, porque reparte a receita das operações interestaduais entre origem e destino, o atual regime de partilha do ICMS está longe de representar um consenso entre Estados produtores e consumidores sobre o que seria o modelo mais justo para o País. Os Estados produtores consideram que o justo seria eles ficarem com o ICMS incidente sobre as vendas que realizam para outras unidades da federação, enquanto os Estados consumidores avaliam que justo é o imposto ficar com a unidade da federação onde vive o consumidor que efetivamente pagou por ele.

Portanto, para saber quem são os ganhadores do atual regime, precisamos partir de uma referência de qual seria o modelo ideal. Em termos de padrão internacional, pode-se dizer que, em geral, impostos sobre o valor adicionado como o ICMS são cobrados no destino e, portanto, pertencem às unidades consumidoras. Em relação a esse ideal de ICMS cobrado no destino, podemos dizer que o atual regime de partilha beneficia os Estados produtores (ou exportadores líquidos).

Exportador líquido (ou produtor) – é aquele que exporta para outras unidades da federação mais do que importa.

Importador líquido (ou consumidor) – é aquele que importa das outras unidades da federação mais do que exporta.

Em geral, mas nem sempre, os Estados do sul do País são exportadores líquidos e os do norte são importadores líquidos.

Contudo, em razão da diferenciação de alíquotas interestaduais entre sul e norte, existem alguns Estados do Nordeste e do Centro-Oeste que hoje se beneficiam com o atual regime de partilha, porque, mesmo importando mais do que exportam, retêm sobre suas exportações 12% de ICMS, enquanto suas importações do Sudeste chegam com retenção de apenas 7%, permitindo que o diferencial de 10% (em relação a 17%) seja recolhido no destino.

Pelo motivo oposto, existem Estados do Sudeste que, mesmo exportando mais do que importam, são relativamente prejudicados pelo diferencial de alíquotas em favor das ditas regiões menos desenvolvidas. Embora o objetivo da diferenciação de alíquotas seja exatamente este: compensar os Estados menos desenvolvidos com essa vantagem.

O caso do petróleo

Só existem dois casos de produtos em que essa partilha origem-destino do ICMS não existe: para o petróleo e seus derivados e para a energia elétrica. Nesse caso, não se aplica alíquota interestadual às saídas de uma unidade da federação para outra e todo o imposto pertence ao Estado de destino. Essa diferenciação, como já assinalado, foi imposta pela Constituição de 1988 e, segundo o ex-ministro Sepúlveda Pertence, teria sido baseada na visão de que a exploração do petróleo e da energia elétrica derivava de investimentos majoritariamente estatais e, portanto, de todos os brasileiros. Dessa forma, o benefício do ICMS aos estados produtores não seria apropriado nesses casos em particular.

O que é guerra fiscal?

É o termo que se utiliza para a disputa entre os Estados pela atração de novos empreendimentos por meio de concessão de benefícios fiscais do ICMS, todos eles inconstitucionais por não terem sido aprovados pelo Confaz, como determina a Lei Complementar nº 24, de 1975.

Na guerra fiscal, o Estado que quer atrair uma empresa que, a princípio, se instalaria (ou já está instalada) em outra unidade da federação oferece um desconto ou até redução a zero do ICMS, promovendo uma perda de receita para a Nação e, particularmente, para os Municípios, que têm direito a 25% da arrecadação do imposto.

Existem várias formas de se conceder um benefício fiscal sem alterar formalmente a alíquota do imposto, mas os mais comuns são a redução de base de cálculo e o crédito presumido. Na **redução da base de cálculo**, a alíquota do imposto incide sobre o valor da transação reduzido por determinada margem. No **crédito presumido**, o Estado oferece à empresa beneficiária um crédito equivalente a uma proporção do imposto que é devido – por exemplo, 75%. Na prática, a empresa nem recolhe o imposto, porque, se assim o fizesse, o Estado seria obrigado a efetuar a transferência de 25% do valor arrecadado aos seus Municípios. Por isso, diz-se que o crédito está presumido no abatimento automático sobre o débito.

Na prática, tanto a redução de base de cálculo quanto o crédito presumido possuem efeito equivalente a uma redução de alíquota. Formalmente, entretanto, a nota fiscal emitida contra uma empresa detentora de benefícios fiscais é registrada de tal forma como se o imposto integral tivesse sido cobrado. Tal fato explica porque a arrecadação de vários Estados é menor do que aquela que seria de se esperar pela contabilização do imposto teoricamente pago de acordo com as notas fiscais eletrônicas.

O que é guerra dos portos?

É um tipo especial e perverso de guerra fiscal que se dá por meio de incentivos à importação associada a determinados portos e, portanto, desprovida de qualquer suposto benefício ao desenvolvimento econômico regional. É uma guerra na qual o único objetivo é tirar receita do Estado que é destinatário final da importação e cuja consequência mais dramática é o enfraquecimento da produção nacional. O procedimento é mais ou menos o seguinte: um Estado oferece uma redução de imposto para as importações que entrarem no Brasil por meio de seu porto, mesmo quando elas tiverem como destino final outra unidade da federação.

Essa barganha dá certo por causa da alíquota interestadual que prevalece nas operações interestaduais. Quando um Estado consegue atrair as importações para seu porto, ele tem direito a ficar com parte do imposto, mesmo quando o bem se destina a um consumidor de outra unidade da federação. Digamos que um automóvel seja importado pelo porto de Vitória, no Espírito Santo, mas se destine a um consumidor de São Paulo. Se a importação ocorresse pelo porto de Santos, o governo paulista poderia recolher todo o ICMS sobre o valor da transação: 17%. Mas, como a importação é feita por Espírito Santo, o governo capixaba tem direito de recolher 12% antes de remeter o automóvel para São Paulo.

O que é passeio de notas?

O passeio de notas é um instrumento de planejamento tributário que as empresas realizam para se beneficiar do diferencial de alíquotas interestaduais (7% e 12%) e dos incentivos fiscais oferecidos por alguns Estados, principalmente aqueles destinados ao setor de comércio atacadista. O mecanismo é mais ou menos o seguinte:

1. Uma empresa do ramo atacadista sediada no Sudeste, próxima da indústria fornecedora, cria um centro de distribuição no Centro-Oeste, onde tem direito a crédito presumido de até 100%.

2. Em vez de distribuir seus produtos diretamente do Sudeste para seus revendedores no varejo, caso em que teria de recolher 7% de imposto na origem e pagar os 10% restantes no destino, a empresa realiza uma triangulação, que passa por seu centro de distribuição no Centro-Oeste, onde paga um valor irrisório de imposto (digamos 1%) e acumula um crédito de 12% (referente à alíquota interestadual) no momento em que faz a remessa ao destino final, que cobrará a diferença de apenas 5%, totalizando um recolhimento de 13% (7%+1%+5%), ou seja, 4% a menos do que na situação normal.

3. Em alguns casos, apenas a nota fiscal (sem o produto) passa pela central de distribuição, motivo pelo qual tal artifício fiscal ficou conhecido como "passeio de nota".

4. O Estado que propicia esse tipo de benefício fiscal ganha apenas 1% sobre o valor da transação sem criar nenhum emprego para sua população e contribui para que o "Estado brasileiro" deixe de recolher 4% de ICMS (diferença entre 17% na situação normal e 13% na situação em que ocorre o passeio de nota).

Na prática, o diferencial de alíquotas interestaduais do ICMS, que foi criado para favorecer o desenvolvimento das regiões mais pobres, compensando o viés pró-produtor do regime de partilha do imposto, está sendo utilizado para disseminar benefícios ao setor privado (de comércio atacadista) sem qualquer retorno em termos de geração de emprego e renda.

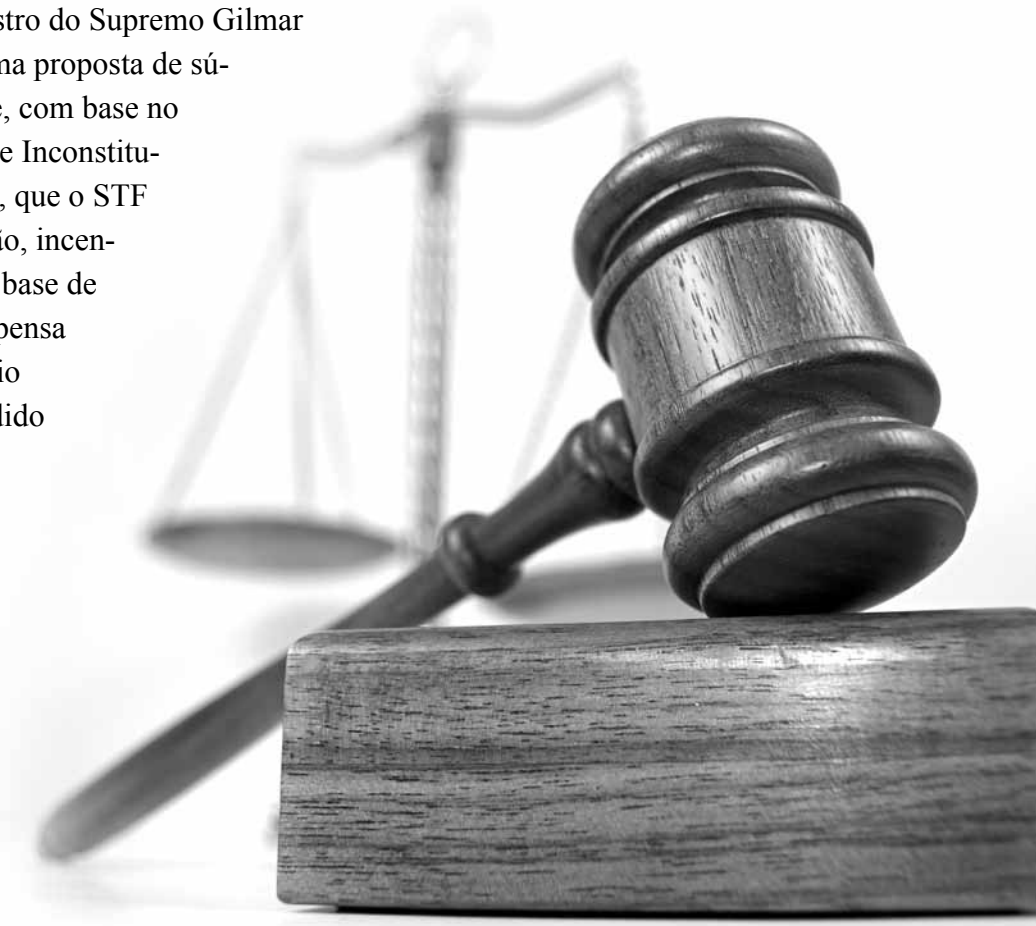
E a Zona Franca?

A Constituição prevê que as remessas de produtos industrializados de origem nacional (exceto armas, munições, perfumes, fumo, bebidas alcoólicas e automóveis de passageiros) para comercialização ou industrialização na Zona Franca estão isentas de ICMS. Ou seja, a ZFM recebe os produtos do resto do País livres de ICMS. Além disso, uma lei do Estado do Amazonas concede benefícios fiscais que praticamente anulam o imposto destacado nas notas fiscais de remessa a outras unidades da federação. O governo estadual interpretou que esses benefícios fiscais não estão sujeitos às restrições da Lei Complementar nº 24/1975 e, por isso, pediu esclarecimentos ao Supremo Tribunal Federal (STF) sobre sua constitucionalidade, mas nenhuma decisão foi proferida, ainda.

Guerra jurídica

Diversos Estados já entraram no Supremo Tribunal Federal (STF) com ações diretas de inconstitucionalidade contra benefícios fiscais concedidos pelos seus rivais na guerra fiscal. O argumento básico é que, por terem sido concedidos na maior parte dos casos sem aprovação do Confaz, tais benefícios contrariam a Lei Complementar nº 24/1975 e, portanto, são inconstitucionais. Lembrando: a dita lei foi recepcionada pela Constituição de 1988 e estabelece que a única forma de um incentivo fiscal ter validade é quando ele é aprovado por unanimidade dos Estados, o que raramente acontece.

Recentemente, o ministro do Supremo Gilmar Mendes chegou a protocolar uma proposta de súmula vinculante na qual propõe, com base no precedente das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (Adins) já julgadas, que o STF determine que "qualquer isenção, incentivo, redução de alíquota ou de base de cálculo, crédito presumido, dispensa de pagamento ou outro benefício fiscal relativo ao ICMS, concedido sem prévia aprovação em convênio celebrado no âmbito do Confaz, é **inconstitucional**".



Guerra nas fronteiras

A falta de acordo entre os Estados no Confaz também tem levado a guerra fiscal para uma outra arena, a da autuação nos postos de fronteira. Ao identificarem que um produto está entrando no seu território com benefício fiscal na forma de crédito presumido, os fiscais de vários Estados passaram a receber a orientação de glosar o crédito destacado na nota fiscal. O verbo "glosar", em linguagem tributária, significa "não reconhecer" a informação da nota fiscal de que o contribuinte teria recolhido realmente o valor correspondente à alíquota interestadual.

Na prática, se um produto originário do Centro-Oeste entra, por exemplo, em São Paulo ou Minas com crédito de 12%, mas o fiscal identifica como falso o recolhimento desse tributo (mesmo que tenha havido um recolhimento parcial, digamos 3%), então ele cobrará na entrada a alíquota integral de 17%, por exemplo, em vez de cobrar apenas a diferença entre os 17% e os 12% que teoricamente teriam de ter sido recolhidos na origem.

Essa situação de disputa no Judiciário e nas fronteiras cria enorme insegurança para as próprias empresas, que não sabem efetivamente com qual benefício poderão contar.

Tabela 1: Exemplo de Alíquotas na Guerra nas Fronteiras

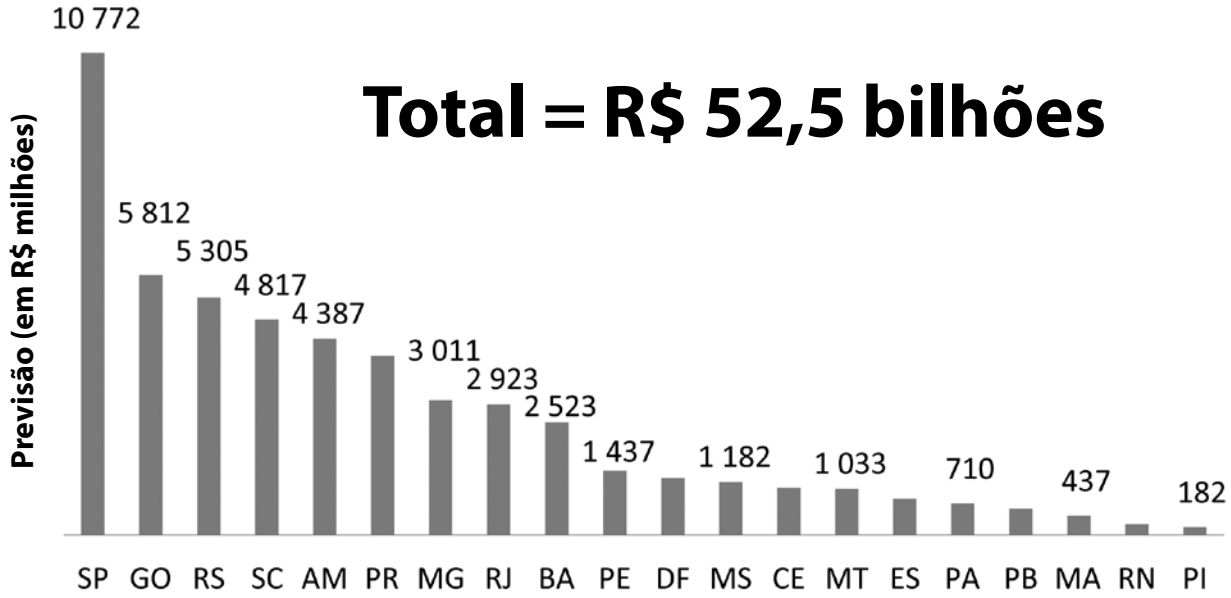
Cobrança do ICMS	"Saída (Origem)"	"Entrada (Destino)"	Total
Operação interestadual comum	12%	5%	17%
Operação interestadual com crédito presumido	3%	5%	8%
Operação interestadual com crédito glosado	3%*	17%	20%

(*) Os 3% recolhidos na origem (25% da alíquota de 12%) não são reconhecidos no destino.

Renúncia fiscal: o tamanho dessa conta

A guerra fiscal do ICMS tem produzido um gigantesco prejuízo para o Estado brasileiro e, em especial, para os Municípios, que não são consultados sobre os benefícios fiscais concedidos e acabam perdendo 25% da receita que os governadores renunciam. A estimativa oficial de renúncia fiscal, considerando os valores previstos nas leis de diretrizes orçamentárias de 20 unidades da federação para 2012, soma o valor de R$ 52,5 bilhões, o que representa mais de 15% da receita de ICMS projetada para este ano.

Gráfico 2: Total da Renúncia Fiscal de ICMS em 2012



(*) Valores de Ceará e Paraná estimados com base em séries históricas, porque Estados não apresentam suas estimativas na LDO.

Reforma por resolução

O governo federal já tentou há alguns anos terminar com a guerra fiscal por meio de acordo entre os Estados no Confaz. A ideia era passar uma régua no tempo e definir: os benefícios concedidos no passado serão reconhecidos por convênio no Confaz (no jargão tributário: serão convalidados), mas daqui para frente está proibida expressamente a concessão de novos incentivos fiscais do ICMS.

Essa iniciativa não deu certo até agora, e por isso o governo propôs uma outra alternativa: reduzir gradualmente as alíquotas interestaduais que, na prática, são renunciadas (ou cobradas parcialmente) pelos Estados produtores para oferecer incentivos fiscais. Na prática, como veremos em detalhes na próxima página, a redução da alíquota interestadual reduz a margem de benefício fiscal que os Estados podem conceder.

No final de abril, o Senado já aprovou uma resolução proposta pelo governo que reduzia para 4% as alíquotas interestaduais incidentes sobre produtos importados ou com mais de 40% de matéria-prima importada. Agora, o governo deve apresentar outra resolução estendendo essa redução de alíquota interestadual para todos os produtos da economia.

Benefícios fiscais e alíquotas interestaduais

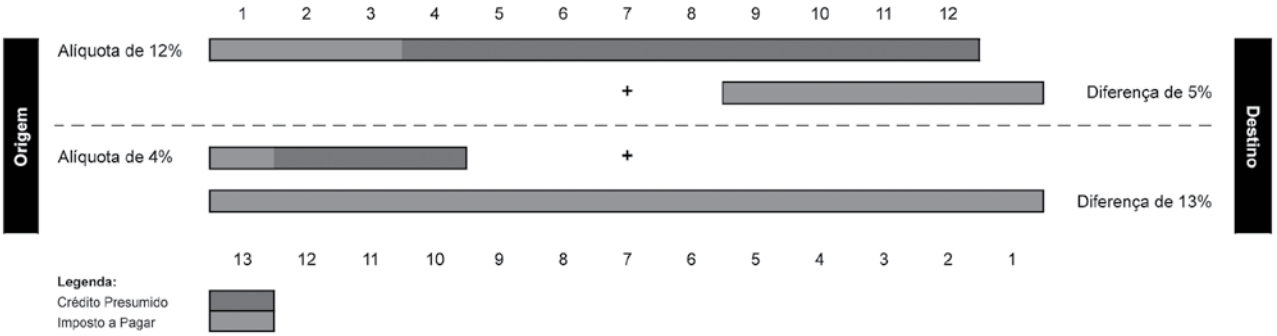
A guerra fiscal só é viabilizada em função das alíquotas interestaduais que vigoram nas operações entre os Estados, que conferem aos Estados de origem uma proporção significativa do imposto. Se todo o ICMS das operações interestaduais pertencesse aos Estados de destino das mercadorias, não haveria como uma unidade da federação atrair empreendimentos com a promessa de não cobrar imposto nas vendas para fora de seu território. Ou seja, se a alíquota interestadual fosse zerada, as unidades da federação só poderiam oferecer isenção de imposto sobre a parcela da produção destinada ao seu próprio mercado consumidor interno, o que não atenderia ao desejo da maioria das empresas envolvidas na guerra fiscal.

Imaginemos o caso de uma montadora de automóveis, que produz veículos para serem vendidos em todo o país. Na guerra fiscal, essa empresa busca escolher aquele Estado que pode abrir mão da maior parcela do imposto que incidirá nas operações interestaduais. Se um Estado oferecer um crédito presumido de 75% nessas operações, isso significa que a alíquota efetiva que a empresa terá de pagar nas vendas para outras unidades da federação cairá de 12% para 3%. O mesmo valerá para o caso das importações.

Por isso, a redução da alíquota interestadual significa, na prática, a redução do volume de impostos que um Estado pode renunciar. Digamos que a alíquota interestadual fosse reduzida para 4%, como está propondo o governo federal. Então, no caso de manutenção de um crédito presumido de 75%, a tributação efetiva poderia ser reduzida de 4% para 1%. Um desconto sob a forma de crédito presumido de 3% e não mais 9%, como vigora sob a alíquota de 12%.

Veja abaixo:

Gráfico 3: Alíquotas na origem e no destino hoje e com cenário de mudança



No exemplo acima, com alíquota interestadual de 12%, o Estado de origem renuncia 9% de imposto e recolhe 3%, enquanto o Estado de destino recolhe a diferença de 5%, assumindo por hipótese uma alíquota final de 17%.

Se a alíquota interestadual for reduzida para 4%, o Estado de origem renuncia 3% (proporcionalmente, os mesmos 75% de crédito presumido), enquanto o Estado de destino passará a recolher a diferença de 13% em relação à alíquota de 17%.

Ou seja, o Estado de origem perderá 2%, a empresa perderá 6%, e o Estado de destino ganhará 8%. Trata-se de um jogo de soma zero. Para os cofres públicos, entretanto, haverá um ganho equivalente à perda das empresas beneficiadas, ou seja, 6%.

Quem ganha e quem perde com as mudanças?

A uniformização das alíquotas interestaduais em 4% terá impactos importantes na economia e nas finanças dos Estados brasileiros. Do ponto de vista da arrecadação, a maioria dos Estados terá sua receita ampliada e, pelas estimativas do governo, no máximo oito unidades da federação poderiam ter alguma perda, conforme se vê na tabela da página seguinte.

Os ganhos e perdas da tabela abaixo foram estimados com base na **balança de comércio interestadual**, ou seja, no fluxo de saídas e entradas de mercadorias apurado pelas notas fiscais eletrônicas de outubro de 2010 a maio de 2011 registradas pela Receita Federal. Essa base de dados permite saber quanto cada Estado vendeu e comprou dos outros e com quais alíquotas. Em um segundo momento, é possível simular quanto cada Estado ganharia ou perderia caso as alíquotas interestaduais de 12% e 7% fossem uniformizadas em 4%.

Teoricamente, o que um Estado perde equivale a um ganho de outro, de modo que, no agregado, a soma das perdas deve equivaler a soma dos ganhos. Contudo, esse cálculo não considera o quanto os Estados estão deixando de cobrar de ICMS nas vendas para outras unidades da federação em função de benefícios fiscais. Nesse caso, a perda financeira decorrente da mudança será das empresas beneficiárias, pois o ICMS que hoje não se cobra na origem passará a ser cobrado no destino, resultando em acréscimo de arrecadação no país.

Balança interestadual e alíquotas de ICMS

A tabela ao lado simula os possíveis impactos da redução das alíquotas interestaduais. A coluna A reproduz o que cada Estado ganharia e perderia com a mudança caso estivessem cobrando todo o ICMS registrado nas notas fiscais. A coluna B apresenta uma estimativa própria de qual seria o impacto da mudança sobre os benefícios fiscais em vigor em termos de perdas para as empresas. A coluna C expressa qual seria a perda (ou ganho) efetivo de receita para cada UF:

UF	Receita 2011 R$ milhões	Efeito mudança 12% ou 7% → 4%		Efeito p/ empresas R$ milhões (B)	Efeito p/ estados R$ milhões (C)
		% receita	R$ milhões (A=B+C)		
AM	5 919 882	-76,0	-4 499 987	-2 645 178	-1 854 809
ES	8 547 825	-35,9	-3 071 556	-1 013 511	-2 058 045
GO	9 875 178	-23,6	-2 327 262	-1 947 164	-380 097
MS	5 413 881	-28,0	-1 515 494	-475 173	-1 040 322
SC	12 514 406	-9,8	-1 228 994	-963 398	-265 595
BA	13 117 210	-7,5	-986 679	-676 099	-310 580
MT	5 814 672	-11,2	-651 943	-415 206	-236 737
PB	2 824 624	0,0	-778	-182 154	181 376
PE	9 925 874	0,0	381	-577 558	577 939
RO	2 594 489	0,8	20 030	0	20 030
RR	421 492	10,9	46 001	0	46 001
AP	510 612	12,2	62 219	0	62 219
TO	1 270 345	4,9	62 240	0	62 240
AL	2 272 830	3,4	76 653	-116 409	193 062
AC	585 835	13,3	77 831	0	77 831
SE	1 993 722	8,3	165 314	0	165 314
CE	6 794 824	3,7	251 128	-422 100	673 228
PI	2 088 224	16,5	345 491	-73 193	418 684
DF	5 195 242	8,5	439 130	-512 326	951 455
RN	3 178 453	14,4	458 098	-99 021	557 119
RS	19 502 929	3,5	679 121	-1 060 952	1 740 073
MA	3 412 368	21,0	717 053	-175 594	892 647
PA	6 833 735	11,1	758 897	-285 596	1 044 492
PR	15 961 796	5,4	864 170	-800 000	1 664 170
SP	102 138 925	1,4	1 447 911	-538 610	1 986 521
MG	29 219 113	9,7	2 839 706	-602 223	3 441 929
RJ	25 154 566	18,6	4 687 493	-584 694	5 272 188
Total	**303 083 051**	**-0,1**	**-283 827**	**-14 166 161**	**13 882 334**

Interpretando os ganhos e as perdas

Espera-se que a redução das alíquotas interestaduais amplie a fatia de recursos do ICMS destinada aos Estados consumidores, ou seja, àqueles que importam mais do que exportam para as outras unidades da federação. De fato, como vimos na tabela da página anterior, os Estados mais pobres do Nordeste e Norte deverão efetivamente ter suas receitas ampliadas com a mudança. Mas a Bahia e alguns Estados do Centro-Oeste terão perdas de receita porque, mesmo consumindo mais do que produzem, suas vendas são beneficiadas com uma alíquota interestadual maior (12%) do que suas compras (7%) das regiões Sul e Sudeste.

Por isso, no momento em que as alíquotas interestaduais forem uniformizadas em 4%, a queda na alíquota de 12% será bem maior do que a queda na alíquota de 7%. Dessa forma, esses Estados perderão 8% (12%-4%) sobre suas exportações e ganharão 3% (7%-4%) sobre suas importações. Logo, as importações precisam ser bem maiores do que as exportações para que o saldo da mudança seja positivo para as regiões menos desenvolvidas. Exemplos a seguir:

Nordeste e Norte – Um Estado típico dessas regiões importa muito mais do que exporta; por exemplo: R$ 20 bilhões e R$ 5 bilhões. Pela diferenciação das alíquotas interestaduais, este Estado tem direito de recolher 12% sobre suas exportações, enquanto suas importações saem da origem (do Sul e Sudeste) com alíquota de 7%, cabendo a ele como destinatário final recolher a diferença de 10% (entre os 7% da alíquota interestadual cobrados na origem e os 17% da alíquota final do produto no destino). A receita deste Estado sobre o comércio interestadual é, portanto: 12% x R$ 5 bilhões + 10% x R$ 20 bilhões = R$ 2,6 bilhões. Se as alíquotas interestaduais forem reduzidas e uniformizadas em 4%, este mesmo Estado recolherá 4% sobre suas exportações e 13% sobre as importações (17% - 4%), resultando na seguinte receita: 4% x R$ 5 bilhões + 13% x R$ 20 bilhões = R$ 2,8 bilhões.

Centro-Oeste – O Estado típico exporta, por hipótese, R$ 10 bilhões em mercadorias para o resto do País e importa R$ 12 bilhões. Ele tem direito de recolher 12% sobre suas exportações, enquanto suas importações saem da origem predominantemente com alíquota de 7%, cabendo a ele como destinatário final recolher a diferença de 10% em relação aos 17% de alíquota interna. A receita deste Estado é, portanto: 12% x R$ 10 bilhões + 10% x R$ 12 bilhões = R$ 2,4 bilhões. Se as alíquotas interestaduais forem reduzidas, este mesmo Estado recolherá 4% sobre suas exportações e 13% sobre as importações (17% - 4%), resultando na seguinte receita: 4% x R$ 10 bilhões + 13% x R$ 12 bilhões = R$ 1,96 bilhão.

Sudeste – O Estado típico exporta mais do que importa; por exemplo, R$ 30 bilhões e R$ 25 bilhões. Nesse caso, ele recolhe 7% sobre suas exportações ao Nordeste-Norte e Centro-Oeste e 12% para o próprio Sudeste e Sul (média de 10%), enquanto suas importações saem da origem com alíquota de 12%, cabendo a ele como destinatário final recolher a diferença de 5% (entre os 7% da alíquota interestadual cobrados na origem e os 17% da alíquota final do produto no destino). A receita deste Estado é, portanto: 10% x R$ 30 bilhões + 5% x R$ 25 bilhões = R$ 4,25 bilhões. Com a uniformização das alíquotas em 4%, este mesmo Estado recolherá 4% sobre suas exportações e 13% sobre as importações (17% - 4%), resultando na seguinte receita: 4% x R$ 30 bilhões + 13% x R$ 25 bilhões = R$ 4,45 bilhões.

Compensação de perdas

As perdas e os ganhos efetivos de receita decorrentes da redução da alíquota interestadual só serão conhecidos depois de implementada a mudança e gradualmente, se for adotada uma regra de transição. Para enfrentar a resistência dos perdedores, o governo já propôs instituir um fundo de compensação de perdas com recursos federais. Diferentemente da Lei Kandir, este fundo teria recursos previamente previstos em lei, sem risco para os Estados.

Por que mesmo os ganhadores resistem à mudança?

Como em toda mudança, os potenciais perdedores – mesmo em minoria – se mobilizam mais do que os potenciais ganhadores, que muitas vezes não têm sequer clareza sobre os ganhos que terão. É o caso de muitos Estados menos desenvolvidos, que hoje são extremamente prejudicados (em termos de receita) com o regime misto de partilha do ICMS, mas que vêem na alíquota interestadual do imposto (recolhida na origem) um instrumento de atrair empreendimentos para seu território. Provavelmente estes Estados teriam muito mais chances de se desenvolver se tivessem uma receita maior para investir em infra-estrutura e qualificação de mão-de-obra, mas acabam hoje preferindo atrair empresas com base em incentivos fiscais.

Política de Desenvolvimento Regional

Normalmente, a guerra fiscal é atribuída à falta de uma política nacional de desenvolvimento regional. Se o governo federal possuísse um verdadeiro plano para desenvolver as regiões mais pobres, os Estados não teriam tanto incentivo para renunciar receitas em troca de promessas de investimento privado. Mas instrumentos de fomento ao desenvolvimento regional já existem vários no país: temos os fundos constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste e os fundos de desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste, além de outros incentivos fiscais concedidos no âmbito das superintendências de desenvolvimento dessas regiões.

Anualmente, estes fundos mobilizam cerca de R$ 10 bilhões para serem aplicados em investimentos nas três regiões. Na prática, entretanto, há pouca efetividade desses fundos em promover o desenvolvimento regional, inclusive porque os recursos são destinados principalmente às empresas.

Agora, o governo federal está propondo um novo fundo de desenvolvimento regional para compensar o fim da guerra fiscal. Este novo fundo, ao contrário dos atuais, deve priorizar investimentos em infraestrutura e qualificação de mão de obra. Deve servir para reduzir as diferenças entre norte e sul do País, o que exige olhar para os rincões do Brasil.

É preciso repensar o Brasil e a definição que hoje existe de regiões menos desenvolvidas. O Norte, Nordeste e Centro-Oeste não podem mais ser tratados em bloco. Existem nessas regiões Estados em processo de desenvolvimento e outros Estados bem mais atrasados, que merecem mais atenção.

E os Municípios com isso?

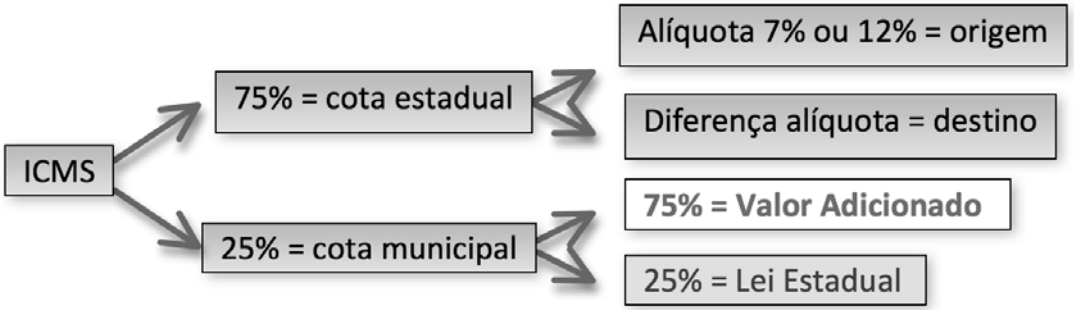
Os Municípios têm tudo a ver com essa discussão, em primeiro lugar porque é nos Municípios que se produz as riquezas nacionais e é neles que se deve implementar uma política de desenvolvimento regional.

Além disso, os Municípios são parte interessada no assunto porque é a eles que pertence 25% da arrecadação de ICMS, inclusive aquela que os governadores têm renunciado em nome de uma política de atração de investimentos privados.

Por fim, aos Municípios também interessa essa discussão porque a mudança no regime de partilha do ICMS entre os Estados também deve colocar na ordem do dia a revisão dos critérios de distribuição da cota-parte municipal.

Cota-parte do ICMS

A parcela de 25% da arrecadação do ICMS devida aos Municípios de cada Estado é distribuída segundo uma cota que considera, com peso preponderante, de no mínimo 75%, o valor adicionado referente à produção e à circulação de mercadorias no seu território. A determinação de que, no mínimo, 75% da cota seja repartida proporcionalmente ao VA municipal, é do art. 148 da Constituição federal. Ele também define que os Estados podem arbitrar livremente, por lei, os critérios para distribuir os 25% restantes.



Na prática, os Estados adotam distintos critérios para complementar a regra de rateio do ICMS entre os Municípios, mas os mais comuns são a população e a área geográfica. De qualquer forma, o peso mínimo de 75% ao valor adicionado acaba conferindo a maior parcela da cota-parte do ICMS aos Municípios produtores.

Valor Adicionado – é a denominação que se dá ao somatório do valor das mercadorias produzidas em uma localidade, descontando o custo dos insumos de produção e dos impostos. O Produto Interno Bruto (PIB) de um país, por exemplo, é dado pela soma dos valores adicionados de todas as atividades econômicas mais os impostos sobre produção.

Incoerências nas regras de repartição

A lógica que levou os constituintes a determinarem que a maior parte da cota-municipal de ICMS seja distribuída preponderantemente pelo valor adicionado, beneficiando os Municípios produtores, é a mesma que garante aos Estados produtores (de origem) uma fatia significativa do imposto incidente nas operações interestaduais. Ou seja, o regime de partilha do ICMS privilegia, tanto na esfera estadual quanto municipal, o critério de origem ou produção.

Contudo, há casos em que as regras de repartição são incoerentes. Por exemplo: embora o ICMS do petróleo e da energia elétrica seja dos Estados consumidores (e não produtores), o valor adicionado referente à sua produção entra no cálculo da cota-parte dos Municípios. Tal fato cria uma enorme distorção, pois a presença e refinarias de petróleo e hidrelétricas no território de determinados Municípios torna sua cota-parte desproporcionalmente elevada em termos *per capita*. Além disso, por via indireta, esses Municípios abocanham parte do ICMS referente à produção de outras mercadorias – uma vez que o ICMS do petróleo e da energia não ficam no Estado em que eles estão localizados.

O mesmo problema ocorre com as atividades econômicas beneficiadas com isenção de ICMS. Por exemplo, uma montadora de automóveis que se instala em determinado Município e recebe do Estado o direito a não pagar imposto por 10 anos. Quando a fábrica começar a produzir, o valor adicionado referente à sua produção vai inflar a cota-parte de ICMS do Município em que está instalado. Como a soma das cotas-partes é sempre de 100%, isso significa que os demais Municípios do Estado verão sua participação no bolo encolher sem que o bolo tenha aumentado, porque a fábrica está liberada de pagar ICMS.

ICMS no destino e cota-parte na origem?

A redução das alíquotas interestaduais de ICMS terá como efeito fundamental a redução da parcela do imposto que fica com os Estados de origem (produtores) e aumento da parcela que fica com os Estados de destino (consumidores). Se a regra de rateio do ICMS entre os Municípios também não mudar, reduzindo-se a parcela vinculada ao valor adicionado, teremos como consequência a elevação das receitas dos Municípios mais ricos dos Estados mais pobres. Ou seja, entre os Estados haverá uma redistribuição de renda dos produtores para os consumidores, mas dentro dos Estados consumidores quem mais ganhará recursos serão os Municípios produtores e não os consumidores.

Para manter a coerência da mudança no regime origem-destino, é preciso reduzir também o peso do valor adicionado no rateio de ICMS entre os Municípios. Mas, tal mudança, diferentemente da alíquota interestadual, que pode ser alterada por resolução do Senado, exige aprovação de uma emenda constitucional, com apoio de três quintos (3/5) dos deputados e senadores em dois turnos de votação.

Ou seja, o esforço e a mobilização necessários para se promover tal mudança são muito maiores, embora o impacto da medida beneficiaria a ampla maioria dos Municípios e da população brasileira.

Conclusão

As mudanças pretendidas pelo governo nas alíquotas interestaduais do ICMS são muito bem-vindas e significam passo importante para o fim da guerra fiscal, mas não solucionam todos os problemas.

Em primeiro lugar, a uniformização da alíquota interestadual em 4% manterá ainda sob domínio dos Estados produtores uma parcela importante do ICMS e limitará o ganho de receita que se esperaria para as regiões menos desenvolvidas em comparação com um cenário no qual as alíquotas fossem reduzidas a 0%.

Em segundo lugar, a mudança ficará capenga se não for complementada por alterações na regra de rateio do ICMS entre os Municípios. Historicamente, a CNM tem defendido a desconstitucionalização da previsão de que 75% da cota-parte municipal seja distribuída de acordo com o valor adicionado. Defendemos que os critérios sejam discutidos democraticamente nos Estados, aumentando a parcela do imposto destinada aos Municípios consumidores.

Queremos uma federação mais justa onde as riquezas e as receitas públicas sejam partilhadas de modo mais equânime entre todos entes.

SCRS 505, Bloco C Lote 01 - 3º andar
Brasília/DF • CEP 70.350-530
Tel.: (61) 2101-6000 • Fax: (61) 2101-6008

www.cnm.org.br