



## Revista Gestor

### Reforma controversa jun 28 2013

por Christina Stephano Queiroz

#### *Governo federal altera modo de cobrança do ICMS, medida que deve colaborar com o fim da guerra fiscal, mas pode complicar a situação financeira de alguns Estados*

Em uma decisão polêmica, a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal decidiu unificar as alíquotas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) em operações interestaduais para produtos industrializados. Dessa forma, estabeleceu o percentual de 7% a ser pago por Estados das regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e para o Espírito Santo. A proposta prevê um período de transição por meio do qual a alíquota cairá gradualmente de 12% para 7%, entre 2014 e 2021. Já nos Estados do Sul e Sudeste será adotada uma redução de 12% para 4% na arrecadação do tributo, a partir de 2021. E, para ajudar as regiões afetadas de maneira negativa com o novo sistema, o governo federal criará dois fundos, sendo um deles de compensação de receitas (FCR), voltado aos Estados que perderem arrecadação com a mudança. O outro, de desenvolvimento regional (FDR), indenizará os Estados pela redução do papel do ICMS como instrumento de desenvolvimento regional.

Se por um lado é unânime entre os especialistas que a mudança pode colaborar com a redução da guerra fiscal entre os entes da federação, por outro também é verdade que obrigará Estados com perdas de receita com o tributo a elaborarem estratégias para evitar um colapso financeiro. E, nesse sentido, os principais prejudicados serão os Estados produtores de mercadorias que não possuem mercado consumidor desenvolvido, conforme avaliação do advogado tributarista **Alexandre Naoki Nishioka, sócio do escritório Wald e Associados Advogados** e professor doutor da Universidade de São Paulo em Ribeirão Preto. Ele opina que o sistema atual de cobrança do imposto – no qual grande parte da arrecadação se destina ao Estado produtor – incentiva a guerra fiscal entre os entes da federação, já que todos querem atrair indústrias para os seus territórios, tanto em razão da criação de empregos e geração de renda como também pelo potencial ganho tributário futuro com a venda de mercadorias produzidas pela empresa atraída, dentro e fora do Estado em questão. “Com isso, em teoria, as mudanças propostas pelo Senado tendem a melhorar a distribuição dos recursos tributários, permitindo que os Estados sem produção, mas com mercado consumidor potente, arrecadem mais ICMS”, avalia o advogado.

Ele explica que, nessa direção, Estados menos desenvolvidos serão beneficiados, enquanto regiões com forte produção industrial devem registrar perdas na arrecadação. “Para garantir a saúde financeira, Estados e municípios brasileiros devem avaliar os impactos na arrecadação decorrentes da redução nas alíquotas interestaduais, ajustando suas receitas às novas formas de custeio”, alerta. Para isso, explica, também devem verificar se as compensações destinadas aos Estados afetados (que devem somar R\$ 8 bilhões por ano) serão suficientes para cobrir a perda de arrecadação.

*Ives Gandra, advogado tributarista e professor emérito de diversas universidades paulistas, sul-americanas e europeias, além de presidente do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO em São Paulo, concorda com Alexandre no sentido de que a equalização das alíquotas desestimulará a guerra fiscal no Brasil. No entanto, ele ressalta que tal objetivo seria alcançado de forma mais precisa caso as propostas elaboradas por uma Comissão de Especialistas do Senado, da qual ele faz parte, fossem acatadas. As ideias sugeridas pelo grupo incluem 12 anteprojatos de Emendas Constitucionais, leis complementares e ordinárias e resoluções que envolvem mudanças na distribuição dos royalties do petróleo, no pagamento das dívidas dos Estados e na partilha dos tributos federais. “O ideal seria que nossas propostas fossem adotadas. No entanto, considero que as mudanças feitas são melhores do que seguir com o sistema atual”, pondera o advogado. Gandra também assegura que ainda é impossível precisar quem sairá perdendo e quem sairá ganhando. Para ele, os Estados exportadores tendem a sair perdendo, porém poderão utilizar-se dos fundos de compensação. “Por sua vez, os municípios ganharão e perderão na proporção do ganho e perda dos Estados em que estão situados”, destaca.*

O presidente da Comissão de Tributário do Instituto dos Advogados de São Paulo, **Allan Moraes, do escritório Salusse Marangoni Advogados**, também assegura que as alterações no ICMS vão reduzir a guerra fiscal. “No entanto, é preciso ter em conta que o custo político das medidas é alto, já que envolvem uma nova forma de repartir as receitas tributárias e um novo funcionamento do pacto federativo.”

Na contramão dos outros especialistas, a vice-presidente do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT), Letícia Mary Fernandes do Amaral, avalia a mudança de forma negativa. Isso porque ela lembra que, atualmente, os Estados do Sul e Sudeste são os que mais arrecadam ICMS, sendo também aqueles com mais desenvolvimento urbano e econômico. Por outro lado, Estados não desenvolvidos, que não possuem infraestrutura adequada para a instalação de grandes empresas – como os das regiões Norte e Nordeste – precisam ter algum incentivo para atrair investimentos privados, usando sua competência tributária para atingir o objetivo. Letícia acredita que, com a unificação de alíquotas, os Estados com menos estrutura e menor desenvolvimento econômico não conseguirão competir com outros dotados de grande infraestrutura. “Com a unificação da alíquota e o fim desses benefícios fiscais, o Estado ficará responsável e obrigado a investir na infraestrutura local para continuar atraindo investimentos privados.”

Em contrapartida, Isabel Vieira, advogada e assistente jurídica do IBPT, lembra que a unificação das alíquotas permite simplificar o complexo sistema tributário brasileiro, pois reduz as especificidades regionais, de maneira que o contribuinte terá mais segurança jurídica e poderá cumprir com suas obrigações tributárias de forma menos arriscada e com menos possibilidades de erros. De acordo com ela, a unificação de alíquota de um imposto tão relevante quanto o ICMS é apenas um aspecto da urgente reforma tributária que precisa ser feita no sistema brasileiro. “O IBPT acredita que a melhor forma de reforma tributária seria criar um imposto único, ou IVA (imposto sobre o valor agregado), de competência da União, o que facilitaria a arrecadação, a fiscalização e a destinação dos valores.”

Para concluir, as especialistas do IBPT ressaltam que o instituto não é contra o fim da guerra fiscal. Porém, avaliam que a unificação do ICMS é uma medida precipitada, que deveria ser analisada com mais cuidado, de forma a evitar lesões à isonomia geográfica e prejuízos ao contribuinte.

### **ICMS no comércio eletrônico**

Outra mudança relevante em discussão no Senado se relaciona à incidência do ICMS sobre o comércio eletrônico. Ainda em votação, a PEC 113/2011 pretende destinar uma parte da arrecadação do imposto ao Estado de destino da mercadoria. Allan Moraes, do Instituto dos Advogados de São Paulo, explica que a mudança vai ao encontro do crescimento dessa modalidade de comércio e da possibilidade de empresas instaladas em diferentes Estados venderem produtos a consumidores em todo o País, sem a necessidade

de as mercadorias transitarem por um estabelecimento no local de destino. Essa movimentação motivou tais Estados a reclamarem um pedaço da arrecadação do imposto para seus cofres. “A PEC pretende inverter a regra atual, direcionando integralmente o imposto ao Estado onde se localiza o consumidor”, esclarece o advogado.

O secretário especial de Desenvolvimento Econômico e Incentivo à Produção do Pará, Sidney Rosa, afirma que a alteração no pagamento do ICMS beneficiará o Estado, pois, apesar de o Pará ser um dos maiores produtores de exportáveis do Brasil, no trânsito interestadual, compra mais do que vende. “E, como a alíquota interna do ICMS não diminuirá, o repasse aos municípios só tende a aumentar.” Além disso, na avaliação do secretário, a medida contribuirá para a redução da guerra fiscal. “Com a equalização, serão outros os fatores de atração de investimentos”, destaca Rosa, complementando que a equalização da cota também corrigirá desvantagens que afetam a autonomia dos Estados mais pobres.

Com um ponto de vista oposto, o secretário da Fazenda de Santa Catarina, Antônio Gavazzoni (foto), acredita que as decisões nacionais têm reduzido a arrecadação e aumentado os custos do Estado sem oferecer outra fonte de recursos. Ele explica que os fundos de compensação que serão criados não oferecem segurança, já que a Lei Kandir – criada em 1996 e que cobre as perdas dos entes exportadores ao dar isenção de ICMS a produtos e serviços exportados – não ajudou nesse sentido. Segundo ele, nos últimos cinco anos, Santa Catarina acumulou R\$ 780 milhões que não foram repassados do fundo. “Contabilizamos perdas desde o início do ano. Primeiro, com a resolução nº 13, que unificou a alíquota de importação e, depois, com a redução da tarifa de energia, que influencia diretamente a arrecadação do ICMS. Agora, com a unificação do tributo, nossas perdas devem chegar a R\$ 3 bilhões no ano”, lamenta o secretário. Para superar os problemas, Gavazzoni conta que o governo tem criado ações para reduzir seus custos, combater a sonegação fiscal e buscar novas fontes de receita. O secretário também contesta o argumento de que a medida vai colaborar com a redução da guerra fiscal, pois já de início cria condições desiguais, ao estabelecer alíquota diferenciada às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do País. “A proposta atual continuará alimentando a guerra fiscal.”

Em uma posição mais neutra, Mary Brito Silveira, secretária municipal da Fazenda de São José do Rio Preto (SP), explica que, com as mudanças, a maioria dos Estados terá suas receitas ampliadas e, pelas estimativas do governo federal, no máximo sete unidades da federação podem registrar perdas. “Estudo feito pelo Ministério da Fazenda mostra que 20 dos 27 Estados (incluindo o Distrito Federal) serão beneficiados com as alterações”, lembra. De acordo com ela, conforme esse levantamento, até mesmo São Paulo, o maior exportador do País, ganhará com a mudança, assim como Minas Gerais e o Rio de Janeiro. Por outro lado, os Estados perdedores tendem a ser Amazonas, Espírito Santo, Bahia, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Santa Catarina. Ela destaca ainda que as regiões mais pobres do Nordeste e do Norte devem ter suas receitas ampliadas. “No entanto, as perdas e os ganhos efetivos de receita decorrentes da mudança só serão conhecidos após ela ser efetivamente adotada.” Com relação ao Estado de São Paulo, a estimativa é de que haverá um aumento na receita tributária; e, com uma arrecadação maior, o repasse aos municípios também aumentará.