

# **SINAFRESP**

## **ICMS E REFORMA TRIBUTÁRIA -ASPECTOS OPERACIONAIS-**

**6 DE JULHO DE 2007**

**CLÓVIS PANZARINI**  
**([www.cpcconsultores.com.br](http://www.cpcconsultores.com.br))**

# Alguns pressupostos

- Carga tributária brasileira é alta e sistema tributário é complexo, ineficiente e injusto.
- Brasil: sistema tributário usado basicamente com fins arrecadatórios, com vistas ao ajuste fiscal,
- Competitividade: Carga tributária x complexidade/ineficiência.
- Reforma tributária não anda porque implica perdas regionais e setoriais.

# Objetivos de um sistema tributário

Além de financiar a despesa pública, deve atender aos princípios de:

- Eficiência: otimiza alocação de recursos
- Simplicidade: baixos custos administrativos
- Transparência: informação ao contribuinte
- Equidade: critério do benefício x justiça social
- Flexibilidade: adaptação às flutuações conjunturais;
- Federalismo fiscal: autonomia x guerra fiscal

# A escolha do modelo

- Depende dos pesos que a sociedade atribui a cada um desses princípios
- Nenhum sistema tributário atende simultaneamente a todos os seis critérios

# O nosso sistema tributário não atende a **nenhum** dos princípios :

- Eficiência → cumulatividade e guerra fiscal:distorções alocativas
- Simplicidade → Tributos complexos
- Transparência → cumulatividade
- Equidade → predominância de impostos indiretos
- Flexibilidade → idem, colados à trajetória da atividade econômica.
- Federalismo fiscal → guerra fiscal.

# A reforma tributária de 1.988

- Nasceu com o germe da sua degradação :
  - Descentraliza competências
  - Aumenta o FPE/FPM e cria FE
  - Possibilita a criação de contribuições sociais sobre o faturamento, não partilhadas
  - Mantém o IVA (ICMS) na competência estadual, com princípio de origem

# Teoria da taxaço ótima: McLure (\*)

Distribui o das competências tributárias:

Impostos sobre os fatores de produ o com grande mobilidade → federais,  
pouca mobilidade → locais

Impostos sobre origem (IRPJ ou sobre produ o- IVA) → federais

Impostos sobre recursos naturais → federais

Impostos sobre renda pessoal ou consumo-destino (IRPF, IVV ou IVA  
destino) → Subnacionais;

→ O grau de mobilidade dos fatores e o custo friccional da mudança    
fundamental para a determina o da distribui o ótima das competências  
tributárias..

A equaliza o horizontal da capacidade fiscal subnacional deve ser feita via  
fundos compensatórios federais.

(\*) Charles McLure Jr.: “Tax Assignment in Federal Countries” (1983)

# ICMS: Principais problemas (1)

- Erro genético: nasceu, em 1967, com princípio de origem, na competência subnacional → imposto de natureza nacional → decisão de um estado afeta a economia dos n-1
- Funcionou bem durante o regime militar, quando não existia federalismo de fato e a inflação mascarava as suas distorções
- com o restabelecimento da autonomia política dos estados, começaram os problemas (desrespeito à lei nacional de harmonização- LC 24/75)

# ICMS: Principais problemas(2)

- Complexidade → altos custos administrativos; “aduanas” interestaduais; regras não-uniformes entre estados, etc.
- Insegurança jurídica → glosa de créditos
- Conflitos de competência ICMS x ISS
- Alíquotas interestaduais x aliq.internas (exemplo construção civil)
- Guerra fiscal → quebra de isonomia e insegurança jurídica dos beneficiados
- Incentivos fiscais à importação (Fundap, Sepetiba, Tubarão, Paranaguá, etc.)
- Tributação Bk (aproveitamento em 48 meses)
- Ineficiências:
  - cumulatividades formais: bens de uso e consumo, benefícios fiscais com estorno de créditos.
  - cumulatividades “informais”: saldos credores não aproveitados, regras “rígidas” para apropriação de crédito, etc.

# A nova proposta retrib: IVA dual (1)

## Retomada da PEC 175/95 (Mussa Demes)

- Substituição dos tributos sobre bens e serviços (ICMS, IPI, PIS, Cofins, CIDE-Combustíveis e, talvez, ISS) por dois impostos, sobre o valor adicionado: um estadual (IVA-E) e um federal (IVA-F).
- Duas alíquotas (F e E) que incidirão, somadas, sobre os mesmos fatos geradores e mesma base de cálculo.
- O IVA-E observará o princípio do destino – acaba com a guerra fiscal.
- Tributação de fronteira: “Barquinho” ou Cheia na origem??

## A nova proposta retrib: IVA dual (2)

- IVA-E: Em 5 anos; IVA-F, 2 ou 3 anos
- Alíquotas do IVA-E: lei estadual com banda
- Fiscalização integrada (SRF e SEFAZs)
- Benefícios fiscais legais seriam extintos e os inconstitucionais (guerra fiscal), prorrogados por XX anos.
- Princípio de destino, implantado gradativamente, atenderia ao princípio da tributação ótima de McLure. Sem tributação de fronteira, acabaria guerra fiscal (IVA-E se tornaria verdadeiro imposto sobre consumo)

# Princípio de destino: possibilidades operacionais (1)

## Implantação do princípio de destino: duas formas:

1. **Alíquota zero na origem** (alíquota cheia no destino) → doc. fiscal **sem** crédito do imposto
  
2. **Alíquota cheia na origem** → (doc. fiscal **com** crédito do imposto). O remetente paga ao fisco de destino (ou ao fisco de origem que repassa ao fisco de destino):
  - 2.1. **Pagto. pelo remetente, operação a operação**, ao Estado de destino, antes da saída da mercadoria, através de GNRE [(aliquota interna – interestadual) x valor oper] → PEC 285/04)
  - 2.2. **Pagto. pelo remetente, através de apuração mensal:**

# Princípio de destino: possibilidades operacionais (2)

## 2.2 Pagto pelo remetente através de apuração mensal:

também, duas possibilidades:

**2.2.1 Pagto mensal ao Estado de origem** (como é hoje), que repassaria aos estados destinatários das mercadorias a parcela que lhes pertence, nos termos declarados na GIA (que abriria campos por estado, nas saídas interestaduais) apresentadas pelos contribuintes que realizaram operações interestaduais.

### **2.2.2 Pagto mensal ao Estado de Destino.**

O livro registro de saídas abriria 27 campos (uma para cada unidade federada). O contribuinte, no prazo regulamentar, recolheria, (além do saldo devedor apurado nas operações internas), através de GNRE, diretamente aos estados destinatários, o IVA correspondente, pela aplicação da alíquota interna sobre o valor das operações → não há rebate de créditos nas operações interestaduais

# Princípio de destino: dificuldades operacionais (1)

1. Alíquota zero: controle de fronteira (“aduanas”) ou “barquinho” → a alíquota do IVA-F completa o vazio deixado pela aliq. zero do IVA-E, de forma que a soma das duas alíquotas seja sempre a mesma, qualquer que seja o destino da mercadoria ( o governo federal tem falado em cobrança na origem, com modelo “barquinho”.....?????????????)

## Problemas

1. acumulação de crédito de IVA-E na origem (a operação interestadual teria o mesmo efeito das exportações para o exterior) e acumulação de crédito de IVA-F no destino.
2. a NFe não é panacéia na aplicação do princípio de destino. Inibe crédito inidôneo interestadual no destino, mas não a simulação de destino (que é o que interessa ao Fisco do estado remetente)  
→ Importante: com alíquota zero na fronteira, por definição não existiria crédito interestadual!!!!

# Princípio de destino: dificuldades operacionais (2)

- **Alíquota cheia na origem na hipótese 2.1 (GNRE operação a operação)**  
Problemas:
  - Agrava o problema da acumulação de crédito no destino (nas operações que antecedem as exportações (ex. ES x MG))
  - Recolhimento do ICMS antes da saída da mercadoria (capital de giro; preços industriais)
  - O contribuinte que promove operação interestadual deve estar inscrito em todos os Estados onde tiver cliente e ser por eles fiscalizado /executado. (ST levada ao paroxismo)
  - Cada Estado haverá de ter competência para fiscalizar / executar contribuintes em todo o território nacional

# Princípio de destino: dificuldades operacionais (3)

## **Alíquota cheia na origem na hipótese 2.2.1**

**(apuração mensal - o contribuinte recolhe tudo ao estado de sua localização e este remete mensalmente a parcela pertencente aos demais estados).**

Problemas:

- Repasses horizontais pressupõem confiança mútua entre as unidades federadas: não há solução em caso de inadimplência
- Agrava o problema da acumulação de crédito no destino nas operações que antecedem as exportações (ex. ES x MG)

# Princípio de destino: dificuldades operacionais (4)

- **Alíquota cheia na origem na hipótese 2.2.2 ( o contribuinte escritura os 27 destinos e recolhe, após a apuração, o que pertence a cada estado destinatário)**

## **Problemas (comuns aos da hipótese 2.1):**

- Agrava o problema da acumulação de crédito no destino nas operações que antecedem as exportações (ex. ES x MG)
- O contribuinte que promove operação interestadual deve estar inscrito em todos os Estados onde tiver cliente e ser por eles fiscalizado /executado.
- Cada Estado haverá de ter competência para fiscalizar / executar contribuintes em todo o território nacional

# Princípio de destino: dificuldades federativas

- Compensação aos estados perdedores (SP perderia, na hipótese zero na fronteira, cerca de 15% de sua arrecadação)
- Recomendação de McLure → equalização horizontal da capacidade fiscal subnacional deve ser feita via fundos compensatórios federais (alterar FPE é politicamente inviável)
- Fim da guerra fiscal (estados guerreiros já estão manifestando desconforto com o princípio de destino)
- SUFRAMA: o sistema de benefícios fiscais fica comprometido

# CONCLUSÃO

- Existem dificuldades operacionais e políticas para viabilizar a **necessária** reforma do ICMS
- O princípio de destino é a única forma de dar alguma racionalidade ao IVA subnacional)
- A proposta do IVA dual, que ainda depende de superação de muitos obstáculos operacionais e políticos, é melhor do que a PEC 285/04
- Há enorme risco de a reforma tributária cingir-se à prorrogação da CPMF e DRU

**FIM**

**([www.cpcconsultores.com.br](http://www.cpcconsultores.com.br))**