LIÇÕES DA REFORMA DO ICMS[1]

Ana Paula Vescovi
Paulo Hartung
Ricardo Ferraço[2]

*"**É bom ter os Estados competindo. Quando um fica melhor, o outro também fica.** É como no futebol: para que você seja bom, tem que jogar com bons adversários".*

***"Um dos problemas do país atualmente é a forte centralização dos polos econômicos, como em São Paulo.** Outro problema é a alta carga tributária e a necessidade de fazer reformas, o que estimularia novos investimentos".*

Edward Prescott, 2013[3]

INTRODUÇÃO.

O governo federal, no início da gestão Dilma Rousseff, inseriu a questão tributária na sua Agenda de reformas, com a adoção de uma nova estratégia: a reforma seria fatiada, na tentativa de transpor os obstáculos do Congresso para a aprovação da matéria. Segundo o governo, iniciativas anteriores foram frustradas por conta do cruzamento simultâneo de interesses distintos.

Assim, no final de 2010 e ainda na transição de governos, foi apresentado Projeto de Resolução do Senado, com o objetivo de uniformizar a alíquota interestadual do ICMS nas operações de importação, retirando, de tal forma, o espaço para concessão de incentivos.

---

[1] Nota Técnica apresentada ao Instituto de Estudos sobre Política Econômica – Casa das Garças – em 24 de junho de 2013, por ocasião do debate promovido entre o Ex-governador do Espírito Santo Paulo Hartung e o Secretário de Fazenda de São Paulo, Andrea Calabi.

[2] Autores em ordem alfabética. Respectivamente, Mestre em Economia do Setor Público (UNB), Assessora no Senado, foi Secretária Adjunta na SPE/MF; Economista e consultor, foi senador e governador do estado do Espírito Santo; Senador pelo PMDB-ES, foi vice-governador do ES. Os autores agradecem a assessoria de José Teófilo de Oliveira, de Hamilton Dias de Souza e Michal Gartenkraut, além dos comentários dos Professores Aridelmo e Arilton Teixeira, Isaías Coelho e Mirta Sataka.

[3] As frases foram proferidas pelo Professor Edward Prescott, prêmio Nobel de Economia (2004), durante sua participação em seminário na FGV-RJ, no início de maio de 2013.

Cunhou-se, na ocasião, o termo "Guerra dos Portos" para definir o alastramento de incentivos fiscais estaduais sobre o ICMS na importação. A matéria iniciou sua tramitação somente em 2011 e, um ano após foi aprovada com votação expressiva (52 a favor, 12 contra, 03 abstenções) redundando na Resolução do Senado Federal nº 13/12. Logo na sequência, foi proposta Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a referida Resolução, perante o Supremo Tribunal Federal[4].

Simultaneamente, ocorriam as discussões no CONFAZ em torno de uma reforma no ICMS. A proposta tinha como eixo central eliminar a possibilidade de concessão de incentivos fiscais nas operações interestaduais. Tratava, assim, de uniformizar as alíquotas interestaduais em 4%[5], instituindo-se sistema de cobrança predominantemente no destino. Como compensação de perdas, o governo federal oferecia a transferência de recursos financeiros da União e, como compensação à eliminação dos incentivos fiscais, oferecia constituição de Fundos de Desenvolvimento Regional, com governança compartilhada entre estados e o governo federal. Para estimular a "convergência" em torno da proposta, o governo colocou na mesa a intenção de alterar o indexador da dívida dos estados, estabelecido nos contratos firmados com a União entre 1997 e 1998.

Também o Supremo Tribunal Federal (STF) trouxe elementos importantes. Em junho de 2011, considerou inconstitucionais 23 formas de incentivos fiscais concedidas sobre o ICMS, por ofensa aos art. 150, 6º, 152 e 155, 2º, inc. XII, letra "g", da Constituição Federal, o que remete à exigida aprovação unânime do CONFAZ para a concessão de tais benefícios. Em abril de 2012 o Tribunal colocou em audiência pública sua intenção de editar a súmula vinculante nº 69, com o seguinte preceito:

> *"Qualquer isenção, incentivo, redução de alíquota ou de base de cálculo, crédito presumido, dispensa de pagamento ou outro benefício fiscal relativo ao ICMS,*

[4] Os argumentos da arguição de Constitucionalidade podem ser encontrados no Voto do relator da matéria na Comissão de Constituição e Justiça, senador Ricardo Ferraço. Consulta disponível em http://legis.senado.gov.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/104642.pdf. A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4858) foi ajuizada pela Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Espírito Santo.

[5] A proposta original era alíquota interestadual de 2%, uma vez considerada inviável a adoção do sistema puro no destino (interestadual de 0%) num modelo estadual. Vide Ministério da Fazenda (2008).

concedido sem prévia aprovação em convênio celebrado no âmbito do CONFAZ, é inconstitucional."

Assim, sob tais condições, o CONFAZ chegou a um pré-acordo sobre o conteúdo da reforma do ICMS. O governo, em dezembro de 2012, a encaminhou ao Congresso Nacional, materializada em uma Medida Provisória (MP 599, de 2012). No início do exercício de 2013 apresentou um projeto de Lei Complementar (PLP 238, de 2013) e um Projeto de Resolução do Senado (PRS 001, de 2013) para fazer tramitar a matéria. E, ainda, circulava no CONFAZ uma minuta de convênio para dar completude à reforma.

Cada um dos instrumentos cumpria um papel, mas perfaziam um todo indivisível. Ou seja, sua tramitação deveria ser simultânea e apenas o PRS 001 teria tramitação restrita ao Senado. A discussão se sucedeu com rito acelerado e prioridade por conta da Medida Provisória. E, de modo surpreendente para um conjunto expressivo de observadores, após 90 dias de tramitação, a proposta foi abandonada pelo governo federal. O abandono se materializou com a extinção do prazo da Medida Provisória[6] sem a apresentação do Relatório da Comissão Especial, e com a retirada do Congresso do PLP 238, que tratava da troca do indexador das dívidas estaduais.

Avaliar os fatos e argumentos envolvidos nessa discussão é importante para que o Brasil não desista dessa Agenda prioritária, que, sem o devido enfrentamento e resolução, vem impondo barreiras internas deletérias à livre circulação das mercadorias no território. Por consequência, vem imprimindo limitações aos investimentos produtivos e ao desenvolvimento.

O objetivo dessa Nota é sistematizar as reflexões de um grupo de analistas – economistas, tributaristas, congressistas e gestores públicos – sobre a

[6] A MP 599 foi apresentada ao Congresso em 2012, com rito processual previsto para 45 dias. Conforme a regra Constitucional é permitida apenas uma prorrogação de 45 dias, sendo vedada a reedição dentro do mesmo exercício em que a MP tenha sido rejeitada ou que tenha perdido a eficácia (ADIs 2984 e 3964). Nada impede, porém, que as normas da medida provisória sejam incluídas nos projetos de lei complementar em curso, que tratam da convalidação dos incentivos/indexadores de dívidas dos Estados. Ainda que a matéria contida na MP seja própria de lei ordinária, é pacífico que o Congresso pode incluí-la em lei complementar que, nesse particular, vale como se lei ordinária fosse (RE 377457).

questão do ICMS. Nos argumentos aqui defendidos, a questão do ICMS e deveria levar em conta aspectos mais essenciais do que a extinção dos incentivos fiscais estaduais. A reforma do ICMS proposta pelo governo federal não se alinha a uma Agenda pró-competitividade e ainda oferece riscos à redução das desigualdades regionais.

A primeira seção é dedicada a apresentar uma interpretação sobre o resultado das discussões sobre a reforma do ICMS no Congresso. Na sequência, a segunda seção trabalha com alguns conceitos da ciência política para suportar a compreensão dessa interpretação, além de discutir evidências recentes sobre a redução das disparidades regionais.

A terceira seção se dedica a discutir o ICMS em particular, atualmente o mais importante instrumento da descentralização federativa. São resgatados seus aspectos teóricos, e a sua condição no sistema tributário brasileiro. As limitações e distorções do modelo revelam a existência temas a serem enfrentados, muito além da questão dos incentivos fiscais.

Na quarta seção, discute-se a reforma apresentada pelo governo federal, suas origens, influências, e possíveis consequências. Por fim, na quinta e última seção apresentam-se elementos para compor uma Agenda alternativa para a reforma do ICMS, com a finalidade de fortalecer uma discussão urgente e necessária, sem a pretensão de apresentar fórmulas prontas.

1. Uma interpretação da reação do Congresso à reforma do ICMS.

A reforma do ICMS proposta pelo governo Rousseff possuía uma série de pré-condições favoráveis à sua aprovação, mas a principal delas foi a inconstitucionalidade das Leis estaduais de concessão de incentivos fiscais declaradas pelo STF, o que culminou na consulta pública da Súmula Vinculante 69.

Outros elementos acessórios contaram positivamente: i) A existência de uma proposta nascida na Secretaria de Fazenda de São Paulo, simultaneamente à costura de um acordo de convalidação dentro do

CONFAZ, sob coordenação do Ministério da Fazenda; ii) a disposição da União para empenhar recursos do Tesouro em compensações; iii) o precedente da relativamente fácil aprovação da Resolução 13, de 2012[7]; iv) o apoio de segmentos empresariais com a afirmação de que a reforma do ICMS representa 70% da reforma tributária necessária para o Brasil; v) alguma convergência com a proposta apresentada pela "Comissão de Notáveis" constituída pelo presidente do Senado José Sarney, para discutir o federalismo fiscal[8]; vi) apoio amplo à estratégia de fatiar a reforma tributária; vii) o impacto da crise internacional sobre a indústria.

O acirramento das questões federativas, devido ao acúmulo de iniciativas, dispersas e não coordenadas no Congresso - FPE, Royalties, ICMS na importação e no comércio eletrônico – exercia pressão na direção contrária.

O virtual abandono da iniciativa de reforma, pelo menos num primeiro momento, revela-se um paradoxo, diante da prioridade conferida à reforma do ICMS. Mas o Congresso passou a sua mensagem.

Novamente, a reforma do ICMS no Congresso chegou a um impasse, não obstante condições favoráveis inéditas à sua aprovação. Seguiu, a priori, o mesmo caminho das reformas anteriores, mesmo as não fatiadas.

Ao contrário do que se imagina, há razoável consenso no Congresso sobre a importância e urgência de se promover melhorias no modelo do ICMS. O Congresso fez o debate em consonância com seu papel institucional e dentro da lógica política e federativa brasileira. As tramitações costumam travar quando levam à concentração de poderes na União e à perda de autonomia federativa.

Por isso, parece clara a mensagem de que os estados querem ter o seu próprio sistema de incentivos e, assim, preservar um espaço de autonomia em relação à União. O Congresso demonstrou estar atento à questão do desenvolvimento regional, e mais do que um par de vezes não aceitou

[7] A resolução 13 teve origem no PRS 72, de 2010, e definiu alíquota de 4% no ICMS sobre importações.

[8] Em 2012, o então Presidente do Senado, José Sarney, reuniu uma "comissão de notáveis" com 14 membros para construir propostas para uma revisão ampla do Pacto Federativo no Brasil. A iniciativa foi uma resposta ao congestionamento de matérias sobre o assunto – federalismo – tratadas de forma dispersa nas duas Casas legislativas. O Relatório pode ser acessado na página da Internet do Senado, em http://www12.senado.gov.br/noticias/Arquivos/2012/10/veja-o-relatorio-da-comissao-de-especialistas-1.

mudanças tributárias que negligenciem a autonomia dos estados e enfraqueçam a federação.

Se a democracia é o melhor caminho político para o desenvolvimento[9], é preciso aprender a lidar com essa condição. A solução centralista, que passa pela concessão de incentivos fiscais somente pela União, não parece ser aceita na política e isso é uma questão de escolha pública que precisa ser compreendida. Talvez esse sentimento se modifique ao longo do tempo, na medida em que haja sucesso na redução das disparidades regionais.

Além da perda de autonomia, percebida na tentativa de extinção dos incentivos fiscais, também ficou claro o forte efeito redistributivo do que estava sendo proposto.

O governo federal se dispôs a empenhar recursos em compensações. Para os estados que perdessem arrecadação pelo diferencial de alíquotas, seria instituída compensação financeira por 20 anos, com custo total estimado em até R$ 139 bilhões. Um Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR) seria o novo instrumento da política de desenvolvimento regional. O Fundo teria duração de 20 anos com custo total de R$ 296 bilhões, dividido entre recursos orçamentários da União (25%) e recursos decorrentes de operações de crédito (75%), com intermediação dos bancos públicos federais. O efeito das operações de crédito sobre a expansão da dívida federal tende a ser expressivo.

O modelo desenhado para os Fundos Regionais – operado somente pelos bancos públicos federais – não convenceu. Os recursos seriam liberados mediante a aprovação de projetos por Comitês Estaduais de Planejamento e Investimento, "orientados" por um Comitê Gestor federal vinculado ao Ministério da Fazenda, e condicionados a todas as regras – extremamente burocráticas – dos agentes financeiros federais.

A proposta de renegociação das dívidas, por sua vez, previa a substituição do indexador atual (IGP + 6% a 9%) para IPCA + 4%, tendo como teto a Selic. Embora meritória, a renúncia fiscal da União decorrente do menor valor de amortizações das dívidas estaduais foi estimada em R$ 26,4

[9] United Nations Development Program (2002).

bilhões. Somados todos os impactos, a estimativa de custo fiscal, decorrente da reforma do ICMS proposta, seria de R$ 461,4 bilhões em 20 anos. Muito custo para benefícios incertos ou até, inexistentes[10].

Adicionalmente, o grau de desconfiança trazido pelas ações compensatórias do passado – Lei Kandir, em especial – foi paralisante, assim como também o foi a complexidade e imprecisão das contas[11] sobre perdas fiscais, base para tais compensações. Com a rápida deterioração da conjuntura, permanece a certeza de que a manutenção dos aportes previstos nos fundos somente seria viável por meio de mais um aumento da carga tributária ou da dívida pública, e essa estimativa ronda o valor de 0,5 p.p. a 1 p.p. ao ano[12]!

A resolução aprovada no Senado, ao final, apontou para a coexistência de três alíquotas interestaduais, ao invés de duas como no modelo atual, ou de uma, como proposto[13]. As informações correntes davam conta de que a cúpula do próprio governo não estava ciente das reais consequências da reforma. Foi o que gerou preocupações e dissidências na base governista.

Enfim, não houve um convencimento dos parlamentares e até dos relatores da matéria de que a proposta em discussão fosse capaz de melhorar o ICMS, ou o modelo tributário, ou mesmo, fosse capaz de melhorar o Brasil. O Congresso questionou o mérito e a pertinência de uma reforma tributária fatiada, centrada apenas na questão dos incentivos fiscais. E ainda, se a reforma é fatiada, qual a reforma integral pretendida pelo governo? Para onde o governo pretende conduzir o Congresso e a sociedade, no final do processo e no somatório de fatias?

---

[10] As estimativas de custo foram ajustadas de Nóbrega, M. Salto, F. e Cortez, R. (2013), em função das negociações no Congresso.

[11] As perdas seriam calculadas a partir da base de dados das notas fiscais eletrônicas, considerada representativa do total das transações. À base seriam adicionadas informações sobre os contratos de incentivos fiscais dos estados, as quais representariam a condição tributária do setor como um todo, independentemente do fato de nele coexistirem empresas incentivadas ou não. Das perdas (situação estática da base, confrontando-se a alíquota anterior à vigente depois da reforma) seriam descontados o valor extrapolado dos incentivos fiscais.

[12] Apropriado de Nóbrega, M. Salto, F. e Cortez, R. (2013).

[13] Foi emblemática a reação do Ex-secretário da Receita Federal, Everardo Maciel, defensor da alíquota interestadual de 4%, afirmando publicamente em artigo de jornal que "nada é tão ruim que não possa ficar pior", numa analogia à famosa Lei de Murphy ao se referir ao saldo da aprovação da Resolução 001/2013, no Senado. Maciel (2013).

Ficou a dúvida se a reforma estaria realmente alinhada a uma Agenda consistente para o desenvolvimento de longo prazo.

Nas linhas escondidas de mais uma frustração com a reforma do ICMS, a manifestação de uma federação esgarçada, não apenas pelo seu modelo político, mas principalmente, pela persistência de grandes disparidades regionais.

2. A federação e seus reflexos sobre a dinâmica regional no Brasil.

A evolução e os traços do sistema federativo brasileiro parecem essenciais para a compreensão da dinâmica do desenvolvimento regional e das suas disparidades. E ambos os fatos tem condicionado a estruturação do modelo tributário.

A célebre frase de Rui Barbosa representa a mais precisa síntese do que foi a criação do estado brasileiro: "Tivemos União antes de ter estados, tivemos o todo antes das partes". Assim, embora a Federação brasileira tivesse sua inspiração no modelo norte-americano, sua conformação foi bastante diferente, pois partiu de um Estado unitário fortemente centralizado, para a busca pela descentralização[14].

O Brasil, portanto, não é consequência de uma união federativa e, ao longo da sua formação republicana, toda a descentralização foi resultante da contraposição de forças entre a União e os estados.

Até os anos 90, o Brasil transitou entre regimes políticos abertos ou ditatoriais e entre o centralismo e a descentralização federativa. As políticas de desenvolvimento regional foram estabelecidas nos períodos de distensão, na busca de apoio político mais amplo e para além dos polos tradicionais. Os marcos mais importantes das políticas de desenvolvimento regional foram os anos JK (Brasília, Sudene) e o II PND (desconcentração dos investimentos em infraestrutura e o uso de fundos regionais e financeiros para atrair empresas). Por sua vez, os governadores

[14] Abrúcio, F.L. (2005).

foram atores importantes para a alternância de poder, sempre trocando apoio pela descentralização. O caminho não linear até a descentralização federativa, no entanto, nunca alcançou de modo persistente a redução das disparidades regionais.

Assim, após a redemocratização, conformou-se no Brasil um arranjo político único, denominado Presidencialismo de Coalizão[15], de associação entre representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo, inexistente nas liberais-democracias mais estáveis. No campo das relações federativas, a marca é o Federalismo Compartimentalizado[16], em que cada nível de governo procura encontrar o seu papel específico, sem incentivos adequados para o compartilhamento de tarefas e a atuação consorciada, da qual decorre o "jogo de empurra" entre as esferas de governo.

Nesse ambiente, o pacto social firmado para condução do processo democrático, por meio da Constituição de 1988, partiu de uma base política extremamente fragmentada. A União se deparou com a pressão dos governadores pela descentralização de recursos e autonomia, e assim, procurou se aliar diretamente às forças sociais organizadas – sindicatos, especialmente – e à sua pressão por aumento de gastos sociais. A consequência foi a criação das Contribuições Sociais, vinculadas ao Orçamento da Seguridade Social e não partilhados com estados e municípios, a qual serviu a ambos os propósitos: ampliar a participação da União no bolo tributário e ampliar sua base de apoio ao atender aos movimentos sociais organizados[17].

Nos início dos anos 90, com a completa desorganização da economia por conta do ambiente inflacionário, medidas estruturais começaram a ser adotadas, com destaque para a abertura comercial e o início do programa de privatizações. O êxito inicial do Plano Real, por sua vez, teve impacto negativo sobre a descentralização federativa[18].

[15] Abranches, S (1988).
[16] Abrucio (1998a).
[17] Rezende, F. & Araujo, E (2008).
[18] Abrúcio (2005).

A drástica redução da inflação tornou as transferências intergovernamentais mais estáveis, favorecendo a descentralização de encargos e funções de uma forma mais programada para os governos subnacionais. Ao mesmo tempo em que se fortalecia o Governo Federal, os estados foram negativamente afetados pelos seguintes fatores: o fim do financiamento inflacionário do orçamento; o grande impacto da elevação das taxas de juros sobre o as dívidas estaduais; a quebradeira dos bancos estaduais, diante do aumento positivo da competição no sistema financeiro; a adoção de medidas tributárias centralizadoras, como o aumento das Contribuições Sociais não partilhadas e a criação do Fundo Social de Emergência; e a aprovação da Lei Kandir, que atingiu no curto prazo parcela substantiva da arrecadação de ICMS com a desoneração das exportações, especialmente em alguns estados.

Após um virtual enfraquecimento do tema regional – a SUDAM e a SUDENE foram convertidas em Agências de Desenvolvimento - o governo Lula lançou, em 2007, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (a PNDR), baseada na lógica dos Fundos Constitucionais (FNO, FNE e FCO criados na Constituição de 1988) e de Desenvolvimento (FDA e FDNE) e, ainda, nos planos e programas. Testes empíricos, contudo, não observaram efeitos relevantes dos fundos constitucionais de financiamento sobre a geração de emprego e aumento de renda nas empresas que tomaram os empréstimos. Esses estudos, antes de indicar que a política de desenvolvimento regional federal talvez seja ineficaz[19], significam importante provocação para que se estabeleça uma avaliação cuidadosa e persistente dos diferentes modelos (incentivos fiscais e fundos de financiamento, basicamente).

Olhando para impactos, somente a partir dos anos 90 foram observados resultados marcantes na redução das desigualdades regionais no Brasil, a qual se acelerou a partir de 2004, período coincidente com maior crescimento econômico e avanço de programas sociais[20]. Modelos estatísticos apontam que o crescimento da renda média das Regiões

[19] Silva (2009)

[20] A redução das disparidades regionais após 1995 também pode ser confirmada pelo índice de Theil das regiões, construído a partir do PIB per capita regional.

Norte, Nordeste e Centro-Oeste está mais diretamente ligado ao crescimento do PIB e da arrecadação de ICMS dos estados nessas Regiões do que à distribuição da Bolsa Família e aos aumentos obrigatórios do salário mínimo[21].

De fato, desde 1995 até 2009 caiu em 10 p.p. a participação do Sudeste no valor da transformação industrial brasileira, em contraposição ao aumento nas demais quatro regiões. E, ainda, entre 2002 e 2010, as regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte aumentaram suas participações no PIB (0,5 p.p., 0,5 p.p e 0,6 p.p., respectivamente), enquanto as regiões Sudeste e Sul perderam, respectivamente, 1,3 e 0,4 ponto percentual em participação[22].

A existência de uma convergência de renda entre os estados brasileiros não é consensual[23], mas estudo realizado pelo IBRE/FGV[24] parece endossar a convergência no pós-estabilização, além de revelar algumas características desse processo.

O efeito de mudanças estruturais sobre o período compreendido entre 1995 a 2005 – abertura comercial, privatizações, alteração de marcos regulatórios e outras de ordem institucional – foi mais acentuado no estado de São Paulo. Em São Paulo, a queda de produtividade foi de -6% no período, desempenho divergente da média do País (+0,9%). Além de perder sua produtividade, a indústria localizada em São Paulo transferiu mão de obra para outros setores menos produtivos.

Mas essas mudanças estruturais beneficiaram alguns estados, notadamente, Paraíba (16%), Sergipe (16%), Santa Catarina (14%) e Espírito Santo (19%), onde a produtividade cresceu justamente na indústria e esta, por sua vez, absorveu mão de obra proveniente de setores menos produtivos.

No Centro Oeste ocorreu o maior avanço na produtividade do trabalho, e esse avanço foi essencialmente na agropecuária. A produtividade da

[21] Rosenberg e Associados (2012).
[22] IBGE (2012).
[23] Barros, A. (2012).
[24] Canêdo-Pinheiro, M, e Barbosa Fº, F. (2011).

agropecuária dobrou em Goiás e quadruplicou no Mato Grosso, quando comparada à média brasileira. Os ganhos, impressionantes, foram de +31% em Goiás e 58% no Mato Grosso.

Assim, o fraco desempenho da produtividade brasileira, no pós-estabilização, foi basicamente um fenômeno do setor industrial paulista. Até por conta desse desempenho destoante, constatou-se aumento na velocidade de convergência de renda entre os estados brasileiros, o que corrobora as evidências observadas a partir dos dados de dispersão de renda apontados pelo IBGE.

O estudo, contudo, não abordou a contribuição de cada fator de produção e da produtividade total dos fatores. Conhecer a contribuição das mudanças na qualificação da mão-de-obra e na infraestrutura poderia ajudar na compreensão do fenômeno da convergência regional de renda recente no Brasil[25].

Há uma vertente não menos importante de estudos que remetem ao capital humano (educação) como principal fator a explicar os diferenciais de salários e de renda per capita entre os estados brasileiros[26]. Se estes estudos estiverem corretos, a educação precisa ser definitivamente incorporada nas prescrições das políticas de desenvolvimento regional, o que representaria uma adição fundamental às prescrições derivadas da Cepal e do que foi preconizado por Celso Furtado[27]. Mas, também, a saúde deveria ser incorporada, como fator fundamental à qualidade do capital humano e à produtividade.

Uma hipótese a ser testada é se o impacto dos incentivos fiscais estaduais sobre a produtividade e a convergência entre os estados foi positivo. Os períodos de queda na disparidade de renda e o acirramento na concessão de incentivos coincidem, afinal. Além disso, a atração de investimentos pode assegurar maior oferta de "oportunidades"[28]. Como existe mobilidade da mão-de-obra, somente os ganhos de escolarização, sem a

[25] Bonelli, R. e Levy, P. (2010) fizeram um esforço nesse sentido, mas com foco no Espírito Santo.
[26] Barros (2011), Pessoa, S. (2013).
[27] Furtado, C. (1971).
[28] Trata-se do componente da "demanda" no mercado educacional, o que é tratado em Paes de Barros, R. e outros (2004).

devida associação com melhores oportunidades ocupacionais, poderiam promover a exportação de talentos para os estados mais desenvolvidos.

Estudo da FGV-Projetos[29] demonstra as assimetrias competitivas entre os Estados, decorrentes de fatores naturais, sociais e econômicos. Defende que os incentivos estaduais podem servir como instrumento para compensar os maiores custos de instalação e operação em determinadas regiões, em comparação com outras que apresentem melhores condições estruturais, o que estimula a realização de investimentos em regiões carentes. Com isso, os incentivos viabilizariam a ocorrência de *spillovers*.

Por outro lado, mudanças na estrutura produtiva de uma economia somente se sustentam ao longo do tempo se forem acompanhadas de melhorias capazes de assentar, estruturalmente, os ganhos de renda daí derivados. Ou seja, os diferenciais de educação, infraestrutura, e de produtividade precisam convergir para que tais ganhos sejam incorporados à economia local, pois, caso contrário, os *spillovers* seriam limitados, e os incentivos fiscais teriam que se perpetuar.

Feita a ressalva, há evidências do sucesso da aplicação dos incentivos fiscais para o caso brasileiro. A principal delas foi trazida por outro estudo da FGV-Projetos[30], onde são analisados 12 projetos industriais com incentivos, instalados em 8 estados brasileiros. Utilizando o método de insumo-produto, procurou mostrar os impactos socioeconômicos da implantação e operação dos projetos, sobre a economia nacional e também sobre as economias dos estados onde se localizam. No agregado, o PIB gerado pelos empreendimentos se multiplica por 4,4 durante a implantação e por 4,0 na fase de operação, por conta do desdobramento da demanda na cadeia produtiva. Os impactos indiretos sobre o emprego se multiplicam por 85,6 na implantação e por 14,1 na operação. É notável também a contribuição para a arrecadação tributária, uma vez que 2% dos impostos sobre a produção arrecadados no país são gerados direta ou indiretamente pelos doze projetos analisados.

[29] Blumenschein (2012).
[30] Blumenschein (2011).

Assim, embora a maior parte dos impactos diretos recaia sobre o estado onde a planta industrial está localizada, pode-se afirmar que os impactos indiretos e induzidos não são restritos geograficamente, mas são distribuídos de maneira difusa entre os estados, na medida em que os mesmos participam da cadeia produtiva da implantação e operação da planta. Devido às interconexões regionais da economia, a implantação e operação desses projetos gera produção substancial nos estados que produzem as máquinas e insumos necessários para os mesmos. Este efeito de difusão geográfica dos impactos faz com que os multiplicadores regionais não sejam tão expressivos quanto os nacionais. Entretanto, a menor dimensão das economias estaduais faz com que cada projeto individual tenha maior importância, efeito que fica particularmente claro no caso dos Estados de Goiás e do Paraná.

Outras evidências ainda se somam. Segundo o IBGE, a redução das disparidades regionais está conectada a fluxos migratórios contrários aos observados até os anos 90, especialmente no eixo São Paulo - Nordeste. É o que os demógrafos denominam como "migração de retorno". Os dados censitários mostram que entre as décadas de 1950 e 1970 havia uma migração massiva do Nordeste para o Sudeste. No fim do século, na década de 1990, o IBGE observou forte migração de retorno (volta para casa), do Sudeste para o Nordeste. Hoje, essa migração de retorno ainda ocorre, mas vem perdendo força[31].

Mesmo com a trajetória positiva recente, as desigualdades regionais de renda são marcantes: São Paulo sustenta um terço do PIB brasileiro, maior que a soma 21 outros estados. A média do PIB per capita dos cinco estados mais ricos é três vezes a média do PIB dos cinco estados mais pobres! Nos Estados Unidos, País de dimensões continentais e muito desigual, essa medida é bem menos acentuada (duas vezes), segundo dados do *Economy Watch*[32].

[31] Oliveira, L. & Oliveira, A. (2012).

[32] O *Economy Watch* congrega dados estatísticos das Nações. Consulta em economywatch.com. Para os estados norte-americanos a relação calculada foi entre os 10 mais ricos e 10 mais pobres, o que equivale a 20% dos estados (mais pobres e mais ricos).

Fato é que ainda não estão suficientemente claros os fatores que determinaram a redução das desigualdades regionais depois de 1995. Mas existem indícios que levam a efeitos positivos da concessão de incentivos estaduais, e que precisam ser testados, para melhor entender o seu papel numa sociedade extremamente desigual e em processo de desenvolvimento. A busca por tais evidências contribuirá para formular as causas, assim como as correções de rumo que se fazem necessárias para sustentar e prosseguir, estruturalmente, nessa transformação.

A próxima seção trata de apresentar a ótica tributária da concessão dos incentivos fiscais estaduais do ICMS.

3. A questão tributária, impostos sobre valor adicionado e o ICMS.

A teoria econômica analisa os modelos tributários por meio da Teoria da Tributação Ótima[33]. A teoria está construída em princípios que buscam equilibrar equidade e eficiência no processo tributário e parte do princípio que a introdução de um imposto implica distorções sobre a eficiência de uma economia. Com efeito, o conflito entre os objetivos de equidade e eficiência está no centro de toda questão tributária. Em particular, o problema de identificar o desenho tributário ótimo pode ser visto como equivalente ao de identificar a melhor combinação entre esses objetivos.

Mais especificamente, o problema tratado pela teoria da tributação ótima é o de caracterizar a estrutura tributária que permite ao governo arrecadar uma dada receita e alcançar determinados objetivos distributivos ao menor custo em termos de perda de eficiência. Assim sendo, o modelo tributário está sujeito às das decisões distributivas de uma sociedade, o que, por seu turno, envolve questões valorativas.

Por outro lado, são concretos os impactos do grau de democracia de um país na construção da sua política fiscal e tributária. Com base numa pesquisa empírica[34], constatou-se que nos países classificados como mais

[33] Stiglitz (1987), Ramsey (1927), Samuelson (1986).
[34] Winer, S.; Kenny, L; Hettich, W. (2010).

democráticos, há uma maior tributação sobre a renda, enquanto nos países menos democráticos a tributação se baseia predominantemente no consumo. Há ainda uma discussão sobre o fato da tributação sobre consumo não ser tão transparente para quem paga os impostos, e seria utilizada nos países com democracias menos consolidadas em razão de um menor custo político, comparativamente à tributação sobre a renda.

Tais questões estão no cerne das discussões sobre a reforma do ICMS, o qual segue o modelo de um Imposto sobre Valor Adicionado (IVA). A concepção do IVA é bastante recente na história da tributação e nasceu como uma "evolução" da tributação sobre o consumo[35]. Foi um francês, Maurice Laure, o primeiro a implementar, em 1954, a ideia original de um empresário alemão nos anos 20. Atualmente, mais de 150 países aplicam o modelo, o qual responde em média por até um quinto da receita tributária total. Na OCDE, todos os países têm sistemas de IVA em vigor, com exceção dos Estados Unidos.

O sistema IVA se alastrou por suas características tributárias intrínsecas, as quais o conferem relativo sucesso: (i) é eficaz em termos de aumento das receitas, e possui baixo custo-benefício relativamente a outros impostos; (ii) é recolhido pelas empresas em cada etapa da cadeia de produção e distribuição, num sistema de débitos compensados por créditos dos valores pagos sobre os respectivos insumos, o que significa que o total do imposto cobrado em cada estágio de saída é uma parte constante do valor adicionado; (iii) o total de impostos recolhidos em toda a cadeia deverá corresponder ao IVA pago pelo consumidor final; (iv) é um imposto seguro para coletar, em comparação com os impostos sobre vendas convencionais que podem ser perdidos com a evasão, frequente nessa fase de vendas; (v) seria, teoricamente, transparente para os contribuintes que podem conhecer o que pagam e, se não consomem, não pagam o imposto.

Há vantagens econômicas também.[36] O IVA é menos distorcivo do que o imposto de renda, pois tem menor impacto negativo sobre as decisões

[35] OECD (2011).

[36] IBIDEM.

econômicas dos agentes ao não desestimular a poupança e o investimento. No comércio internacional, tem provado ser a alternativa preferida para promover a liberalização comercial, por não afetar a competitividade internacional.

Do ponto de vista distributivo o debate é mais intenso: alguns veem como um imposto regressivo, afetando escalões de rendimento mais baixos do que os superiores. Este argumento é combatido com o fato do consumidor poder escolher comprar ou não comprar certos itens e, se esses forem essenciais, tais como alimentos e remédios, então os formuladores de políticas podem intervir, e compensar com a tributação patrimonial. Assim, qualquer solução sobre questões distributivas precisa ser encontrada na integralidade do sistema fiscal, e não apenas nesse imposto, de forma isolada.

Mas a tributação ultrapassa as fronteiras de uma jurisdição, quer sejam nações, ou entidades sub-nacionais. E esse aspecto cresceu em relevância a partir do aprofundamento das trocas comerciais, com o que se popularizou chamar de "globalização". Os sistemas tributários constituem-se, assim, instrumentos poderosos para balizar o comércio de bens e serviços entre nações ou entre jurisdições.

A teoria econômica analisa a competição tributária sob a vertente da geração de externalidades[37]. Em particular, a grande maioria de trabalhos teóricos demonstra que o resultado do processo competitivo interjurisdicional (entre estados, no caso brasileiro, ou entre países, no caso europeu) é ineficiente. A ineficiência ocorre quando a competição, em ambiente não-cooperativo, diminui a arrecadação tributária total dos governos nela envolvidos e, em decorrência, o nível dos bens e serviços públicos colocados à disposição da população também se reduz. Desse modo, mesmo que cada governo, per si, esteja agindo em prol de seus cidadãos, nenhum estará se preocupando com os benefícios ou malefícios que impõe sobre os cidadãos de outros governos e, assim, o equilíbrio econômico será ineficiente.

[37] Lemgruber (1999).

As externalidades foram identificadas segundo seis tipos distintos de impactos da ação competitiva de um governo sobre os demais[38]: exportação de tributos, efeitos distributivos, congestionamento de vias, efeitos indiretos sobre a arrecadação tributária, alteração dos custos públicos e efeitos sobre os preços relativos.

Outra vertente da discussão aponta para solução que procure minimizar os efeitos da competição tributária, por via da harmonização de tributos, muitas vezes entendida como o antônimo da competição. A harmonização adquire uma dupla face, e pode ir da equalização tributária total entre países (uniformização de alíquotas, inclusive) até à convergência das estruturas de tributação. Neste último quesito, de convergência de estruturas tributárias, as tentativas não têm sido bem sucedidas ao redor do mundo, pelo menos nos registros literários[39].

De qualquer modo, ambos os modelos, competição ou harmonização, estão sujeitos a distorções. No primeiro, as distorções referem-se à fuga dos contribuintes da imposição tributária, o que leva os fiscos a uma condição sub-ótima. Haveria, assim, uma busca constante dos contribuintes pela redução tributária, via incentivos fiscais fruto dessa competição, ou mesmo via elisão, o que leva à redundância e à perda de arrecadação. Nesse caso, incentivos fiscais seriam concedidos além da medida necessária para alcançar maior equidade (desconcentração do investimento, p. ex.), e isso ocorre por conta da assimetria de informações entre investidores e a administração tributária.

No segundo, referem-se à formação de "cartéis" pelos governos, contra os contribuintes. Assim, a harmonização pela uniformização de alíquotas ou pela convergência de padrões tributários retira o espaço de uma competição "saudável", capaz de aumentar a eficiência da tributação.

Enfim, uma combinação ótima entre competição e harmonização tributárias é algo a se alcançar por meio de instituições e incentivos que inibam as distorções imanentes a ambos os modelos teóricos, mas que possam se beneficiar das suas virtudes.

---

[38] Gordon (1983), apud Lembruber (1999).
[39] OECD (2011).

O Brasil implantou o IVA numa fase onde a experiência internacional ainda era muito restrita. Se, no seu nascedouro, o IVA foi constituído a partir de um imposto sobre vendas, com a finalidade de reduzir a evasão sem distorcer decisões do processo produtivo, no Brasil nasceu de modo diferente e, atualmente, possui características completamente fora do modelo teórico original.

O Brasil adotou o IVA em 1965, na Emenda Constitucional nº 18 à Constituição de 1947[40]. Assim, a partir dessa iniciativa e das subsequentes e frequentes alterações, o "IVA brasileiro" acumulou diferenças substanciais em relação às práticas internacionais:

- ✓ Foram criados um IVA federal (IPI) e outro estadual (ICMS), com bases tributárias similares, mas não coincidentes.
- ✓ Modelo de alíquotas seletivas em função da essencialidade e fixadas pelo Executivo federal para o IPI e, no ICMS, alíquotas fixadas pelos estados.
- ✓ Alíquotas interestaduais no ICMS, diferenciadas regionalmente – sistema misto entre origem e destino - definidas pelo Senado e com exceções (Petróleo, p. ex.). Alíquotas limitadas para produtos da cesta básica.
- ✓ Créditos sem restituição automática (físicos e não financeiros).
- ✓ Incidência "por fora" no IPI, mas por dentro no ICMS, com o imposto compondo sua própria base.

O modelo instituído no Brasil, e suas subsequentes alterações, enfraqueceram as características tributárias e econômicas, intrínsecas do modelo IVA. Em especial, o ICMS foi dotado de dupla função: a arrecadadora e a equalizadora, ou distributiva.

A essência da criação das alíquotas interestaduais foi distributiva. Com a tributação interestadual a arrecadação do ICMS nessas operações poderia ser partilhada entre os estados envolvidos na operação e essa partilha seria mais favorável aos estados das Regiões Norte, Nordeste, Centro Oeste e ao Espírito Santo (7%) em relação aos demais (4%).

---

[40] Emenda Constitucional nº 18, de 1965. Arts. 11 e 12. Consulta em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc18-65.htm.

A introdução das alíquotas interestaduais e diferenciadas regionalmente estabeleceu um modelo único de IVA: a distributividade fiscal entre origem e destino, maior para as regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste o que, ainda, abriu o espaço para a concessão de incentivos fiscais estaduais.

A concessão de incentivos fiscais estaduais se confunde, portanto, com a criação do modelo do IVA e sempre foi bastante acirrada. Em diversos momentos houve a tentativa de coibir a concessão de incentivos e de estabelecer a cooperação entre os estados, por meio da uniformização. Assim dispuseram o Código Tributário Nacional (1967) e o Ato Complementar nº 34, de 1967. A Lei Complementar nº 24, de 1975, inovou com o esforço de estabelecer a coordenação da União sobre as decisões federativas e, assim surgiu o CONFAZ. Além disso, estabeleceu a unanimidade entre as unidades da federação para concessão de incentivos estaduais. Ou seja, dez anos após a criação do ICM e das alíquotas interestaduais, exigiu-se que a concessão de incentivos fiscais fosse submetida à unanimidade dos secretários estaduais de fazenda, o que, nos anos da ditadura e do centralismo federativo, conseguiu conter as iniciativas estaduais[41].

O acirramento dos conflitos federativos e o aumento da velocidade na concessão de incentivos aconteceram nos anos 90, após a reforma tributária da Constituição de 1988[42], e após a abertura comercial. Um grande impulso foi dado pela "onda" de atração de investimentos para o setor automotivo, o "Regime Automotivo"[43].

Nesse período, proliferaram estudos sobre efeitos da Guerra Fiscal[44] que, na essência, defendiam o argumento de que a concessão de incentivos fiscais favorece o concessor no curto prazo, mas desfavorece os demais estados em linha com os aportes teóricos apresentados. No longo prazo, quando a prática de conceder incentivos se dissemina, ocorre o "*race to the bottom*". Ou seja, o conjunto dos estados perde arrecadação e se

[41] Afonso e outros (2013).
[42] Prado (2006) afirma que a concessão de incentivos estaduais se acelerou a partir de 1993/1994.
[43] Alves (2001).
[44] Varsano (1995), Resende (1995), Lemgruber(1999).

localiza num ponto sub-ótimo de bem-estar, visto que reduz o espaço para execução de políticas públicas e deixa de atender a demandas sociais. As empresas, por sua vez, diante de uma ampla oferta de incentivos, acabam se instalando onde naturalmente tenderiam a se instalar, baseadas em sua análise racional de disponibilidades de fatores e de maximização de resultados. Ou seja, os incentivos fiscais perdem completamente sua função distributiva, mas retiram arrecadação dos estados.

Esses estudos inspiraram iniciativas sobre reforma tributária levadas ao Congresso Nacional, as quais não prosperaram. Em 1995, no início do primeiro governo FHC, o poder executivo encaminhou a PEC 175, cujo fragmento relativo ao ICMS baseava-se em proposta formulada pelo IPEA[45]; em 1998, apoiou a discussão do relatório Mussa Demes (1999), ao sugerir diversas modificações para a mesma PEC 175; em 2008, o governo Lula encaminhou a discussão por meio da PEC 233/2008[46].

Simultaneamente a esse processo houve o ajuste fiscal federativo dos anos 90, peça chave da estabilização monetária. O ajuste teve como elemento central a mudança da forma de financiamento do setor público no Brasil. O objetivo era retirar o financiamento inflacionário[47] e substituí-lo por outras formas de financiamento, em especial, o tributário[48]. Assim, até mesmo por conta do aumento do tamanho do Estado na Constituição de 1988, houve alta importante na Carga Tributária. Entre 1988 e 2002, a carga tributária saiu de 20% para 32%, segundo o IBPT[49].

Mas o resultado do esforço macroeconômico empreendido nos anos 90 também levou à criação de novas instituições fiscais, algumas bem-sucedidas, outras, nem tanto. No seu conjunto, essas novas instituições

---

[45] Varsano (1995) propôs um modelo "*dual VAT*", conhecido como "barquinho", que usava a sobreposição de um IVA federal à base de um IVA estadual para a constituição de um IVA federativo. O modelo foi criticado, à época, por retirar autonomia dos estados e por federalizar créditos tributários. No meio acadêmico, portanto, o modelo foi muito elogiado e, alguns dos seus elementos parecem bastante atuais.

[46] Oliveira (2002) elaborou uma resenha que discute os aspectos das propostas de Reforma Tributária no Brasil no pós 88. O Ministério da Fazenda publicou uma Cartilha para expor os fundamentos de uma Reforma tributária defendida pelo governo federal e materializada na PEC 233, de 2008.

[47] Tanzi, V. (1995).

[48] Houve ainda um importante aumento da dívida consolidada do setor público, a qual se confunde entre a substituição do financiamento inflacionário e o reconhecimento de esqueletos, medida de transparência e modernização da contabilidade pública.

[49] IBPT (2013).

levam o tema da guerra fiscal para outras bases e outro contexto. Numa ordem cronológica situam-se no escopo de tais iniciativas: a Lei Kandir (1996), a renegociação das dívidas estaduais com a União (1997-1998), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, 2000).

E, ainda, houve a criação de mais um IVA federal entre 2002 e 2003, o PIS/COFINS, não cumulativo. Até por conta da reforma do PIS/COFINS e dos efeitos pró-ciclicos da tributação em um período de crescimento mais acelerado, houve mais uma alta de 3,8 p.p. na Carga Tributária entre 2003 e 2012, desta vez associada ao novo aumento do tamanho do Estado[50]. O aumento de 16 pontos de percentagem da Carga Tributária Bruta, observado entre 1988 e 2012, a tornou incompatível com o estágio de desenvolvimento do País. Quando comparados o Brasil e outros países com carga tributária semelhante, estes últimos, em média, possuem o dobro da renda per capita do Brasil. Alternativamente, países com renda per capita similar à do Brasil possuem carga tributária média de 21%, ou seja, pouco mais da metade da carga brasileira![51].

De fato, devido ao acúmulo de problemas decorrentes do esforço pelo ajuste fiscal federativo, os problemas do ICMS devem ser vistos por outras e novas vertentes, muito além da "Guerra Fiscal" e da concessão dos incentivos estaduais.

E isso passa, necessariamente, pela observância da falta de alinhamento do desenho tributário com os direitos dos contribuintes, algo que se poderia denominar como um hiato de "democracia tributária"[52]. A percepção do ICMS e da sua Agenda de reformas precisa incorporar, assim, as novas fronteiras da tributação, que passam pelo conceito de transparência e por maior predomínio do Direito[53].

Segundo essa vertente teórica, o obscurecimento ou a ofuscação das normas decorrente de sistemas legais altamente complexos e da

[50] O pequeno aumento da Carga Tributária pós 2008, em especial, revela pouco sobre a maior participação do estado na economia, haja vista que os aumentos da dívida bruta e do financiamento inflacionário voltaram a importar.
[51] Vescovi (2012).
[52] Trubek (1972 e 2009); Sanandaji, T (2011); Winer, S., Kenny, L & Hettich, W.
[53] Sobre as tendências da tributação mundial, ver (cinco) aulas do Professor Isaías Coelho na GVLaw, acessíveis no YouTube.

ocultação de atos de aplicação da lei, permite que alianças entre elites políticas e econômicas instrumentalizem o Direito, base do Estado democrático. E este perde seu império e sua autonomia em relação à política e à economia. Ao contrário do que propõem aqueles que situam eficiência e democracia em polos opostos, os *policymakers* tem conseguido ampliar a qualidade de suas decisões ao aliarem competência técnica e virtudes políticas como capacidade de negociação e articulação democrática de interesses. Sem acesso à informação, a competência técnica e as virtudes políticas perdem-se na obscuridade do segredo ou, nesse caso, na ofuscação.

Assim, por essa vertente, um primeiro grupo de problemas do ICMS diz respeito à relação entre fisco e contribuinte, ou seja, à legitimidade do imposto para o contribuinte e à sua "qualidade" para os agentes da administração tributária. Os exemplos são: (i) a tributação por dentro, que retira a transparência e "legitimidade" do imposto; (ii) e a dispersão normativa, ou a coexistência de 27 legislações, com excesso de obrigações acessórias e falta de conformidade nos procedimentos administrativos relativos à apuração, cobrança e coleta. Esse conjunto de atributos favorece a elisão fiscal e potencializa a judicialização de problemas o que, como contraponto, eleva o custo da administração tributária e a perda de peso morto.

Não bastasse, há o conflito entre as bases do ICMS e a dos demais "IVAs" (IPI e PIS/COFINS federais), e entre o Imposto sobre Serviços, o ISS municipal[54]. Encontra-se instalada, assim, uma guerra fiscal vertical, entre os entes da federação. Se, originalmente, a tributação sobre vendas foi destinada aos estados, então a União (PIS/COFINS) avança sobre as bases tributárias estaduais, assim como o fazem os municípios (ISS). Com essas "invasões", a base tributária do ICMS fica comprimida e sujeita a atividades econômicas menos dinâmicas, o que a confere baixo potencial de crescimento endógeno.

Tais conflitos de competência violam o pacto federativo, na medida em que subverte o sistema de repartição de receitas tributárias criado pela

[54] Coelho (2011).

Constituição de 1988, com o objetivo de garantir a autonomia dos entes federados. [55]

O elemento nuclear em que se assenta o sistema constitucional de partilha é o imposto. Por se tratar de tributo que pode ser exigido independentemente de qualquer atividade estatal relativa ao contribuinte (CTN, art. 16), a competência para a sua instituição foi distribuída em caráter privativo entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Assim, cada um teria reservado a si determinados fatos econômicos para criar impostos incidentes sobre eles. Outro efeito do sistema de competências privativas é o negativo. Nenhuma outra ordem de governo pode tributar o mesmo fato econômico atribuído à outra.

Entretanto, a União vem sistematicamente atuando em campo alheio, através de contribuições, que são tributos concebidos teoricamente para atender despesas específicas em favor de um grupo determinado de sujeitos que seriam os contribuintes, diferentemente dos impostos, que têm por suposto o atendimento de despesas gerais e, por isso, podem ser exigidos de todos que pratiquem certos fatos econômicos previstos em lei.

Esse procedimento tem causado sérios prejuízos à autonomia dos demais entes.[56] Primeiro, por haver invasão de sua competência privativa para instituir o tributo. Segundo, pois, em vez de elevar impostos federais que são partilhados com outros entes, a União prefere criar contribuições cuja arrecadação lhe pertence integralmente[57].

---

[55] Souza (2013).

[56] Exemplo1: A CIDE instituída pelas Leis ns. 10.168/2000 e 10.332/2001 incide de forma cumulativa com o ISS sobre os valores pagos a empresas estrangeiras a título de royalties e de remuneração de serviços técnicos e de assistência técnica prestados com ou sem transferência de tecnologia. Exemplo 2: A CIDE destinada ao FUST (Fundo para a Universalização dos Serviços de Telecomunicações), criada pela Lei nº 9.998/2000, incide sobre a receita operacional bruta decorrente da prestação de serviços de telecomunicações, os quais já são tributados pelo ICMS.

[57] Análise comparativa de dados de 1993 e de 2010 demonstra que a participação dos impostos na arrecadação da União, relativamente ao PIB nacional, subiu apenas 11,19%, ao passo que a participação das contribuições federais na arrecadação (excluídas as do INSS) foi majorada em 105,50%, conforme se depreende de estudos do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT), disponíveis no site: **www.ibpt.com.br:** "A Evolução da Carga Tributária - 1994/2004" - "Carga Tributária Brasileira de 2010 - Prévia". Note-se, ainda, que a participação dos Estados e Municípios no produto da arrecadação de impostos federais não cresceu na mesma proporção do aumento da carga tributária global. Com efeito, ao passo que a carga tributária global foi majorada em 7,49% no período de 2004 a 2011 (em relação ao

O quadro é agravado pela possibilidade criada com a Emenda Constitucional 27/2000 e que vem sendo mantida por sucessivas Emendas Constitucionais, de desvinculação temporária de órgão, fundo ou despesa, de 20% das receitas de contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico – a chamada DRU.[58] Na prática, isso significa que parte dos recursos provenientes da arrecadação das contribuições referidas pode ser usada para custear as despesas gerais da União, função própria dos impostos. Esse expediente caracteriza verdadeira fraude à Constituição, ao permitir que, por via transversa, a União acrescente novas fontes de receitas ao repertório tributário predefinido pelo constituinte originário.

Como se verifica, as contribuições foram o meio encontrado pela União para, de um lado, arrecadar mais do que a Constituição lhe permite e, de outro, reduzir receitas dos Estados e Municípios, desvirtuando o sistema tributário constitucional e colocando-os numa perigosa posição de dependência de repasses federais, incompatível com o regime federativo adotado pela Constituição.

Há, portanto, um conjunto de reações que vem dos estados para se contrapor a tais problemas. Essas soluções, via de regra, são deletérias para o ambiente competitivo, pois afastam o ICMS do modelo IVA e o aproximam do modelo cumulativo. Essas respostas passam por: (i) incidência (ICMS) sobre bens de capital; (ii) não ressarcimento de créditos tributários em instâncias e intensidades distintas; (iii) e o uso abusivo da substituição tributária.

Sobre esse último caso, cabem considerações. A substituição tributária tem sido usada pelos fiscos como forma de reduzir seu custo de fiscalização. Mas parte desses custos acaba sendo apropriada pelas empresas, indevidamente, pois se trata de uma antecipação do pagamento de impostos e da transformação do ICMS num imposto monofásico. Além de onerar o fluxo de caixa das empresas, a substituição tributária não dialoga com o modelo tributário adotado para micro e

---

PIB), a participação dos Estados e Municípios no produto da arrecadação de impostos federais foi majorada, respectivamente, em 1,75% e 6,67% (relativamente ao PIB).

[58] Vigora atualmente a Emenda Constitucional 68/2011, que autoriza a desvinculação de receitas até 31/12/2015.

pequenas empresas no Brasil (SIMPLES), tornando, nesse segmento, um imposto cumulativo.

Além dessa vertente, os problemas do ICMS se coadunam com outros relacionados ao desenho tributário brasileiro. Esse tema, contudo, não se faz presente do escopo da presente Nota, pelo risco de ser tratado de modo incompleto e simplista e de prejudicar o foco da discussão sobre o ICMS que ora se propõe. Mas, alguns pontos merecem ser adicionados.

Os fiscos brasileiros já comprovaram falta de vocação para a restituição de créditos, peça central no modelo de tributação pelo valor adicionado. As empresas, por sua vez, não confiam mais no modelo, e incorporam parte dos créditos não restituídos nos seus custos financeiros e, em outra parte, apostam na judicialização. Outros países instituíram a restituição de créditos automática, protegida da decisão discricionária do fisco.

Seguindo ainda pela vertente "cultural", o Brasil não demonstra aptidão para modelos de tributação uniforme e, quando a adota, busca a diferenciação das bases tributáveis. E, ainda, não se ajusta à tributação seletiva. Ou seja, basta ter uma regra para criar uma exceção e, em diversos casos, promover a ofuscação.

O PIS/COFINS não cumulativo buscou na sua origem a alíquota única de 1,65% para o PIS e 7,6% para a Cofins, mas atualmente convive com três regimes diferenciados; a CPMF foi recentemente extinta; o Imposto de Renda é progressivo para as pessoas físicas e possui bases diferenciadas segundo porte da empresa (lucro presumido, lucro real), no caso das pessoas jurídicas. E os IVAs (IPI e ICMS) são seletivos em função da essencialidade dos bens/serviços[59], mas completamente perfurados pela tributação do Simples e pelos incentivos fiscais. O IPVA costuma ser diferenciado por origem do veículo (importado ou nacional) ou, até, pelo

[59] Embora o art. 155, §2º, III, da CF estabeleça que a seletividade do ICMS seja faculdade do legislador - diferentemente do IPI, em que a Constituição impõe que assim seja (CF, art. 153, §3º, I) -, na prática, as legislações estaduais geralmente contemplam carga tributária diferenciada conforme o grau de essencialidade de mercadorias e serviços (e.g., desoneração de cesta básica).

tipo de combustível que utiliza[60]. Também a contribuição patronal ao INSS foi recentemente modificada para acolher a desoneração da folha de salários, passando a conviver com uma tributação cumulativa sobre o faturamento e outra sobre a própria folha de salários, além da parcela embutida no SIMPLES. E, ainda, a Tarifa Externa Comum (imposto de importação comum ao Mercosul) segue um modelo de alíquotas crescentes em função da essencialidade, mas segue cheia de perfurações que vão das listas de exceções aos ex-tarifários, passando pelas licenças não-automáticas. O ISS municipal foi recentemente regulamentado por Lei Complementar e segue uma faixa de alíquotas (entre 2% e 5%).

Não bastassem esses aspectos, grande parte dos problemas do desenho tributário brasileiro e do federalismo fiscal se coaduna com a prática de se vincular impostos a gastos, tão largamente utilizada no Brasil que chegam a alcançar 90% do orçamento federal, já descontada a aplicação da Desvinculação das Receitas da União (DRU)[61]. Esse é um problema grave para a política econômica, pois retira os graus de liberdade da política fiscal em sua importante tarefa de contribuir para a estabilidade de preços, em coordenação com a política monetária.

De fato, todos esses fatores conjugados, além de explicitarem situações de baixo *enforcement* da Lei e das restrições para a Política Econômica, potencializam o desestímulo ao investimento produtivo e reduzem o crescimento potencial brasileiro.

4. CONTRADIÇÕES DA REFORMA DO ICMS.

Por todos os argumentos apresentados nas seções anteriores torna-se razoável afirmar o que muitos já acreditam: (i) a reforma do ICMS é parte

[60] A despeito de tal procedimento contrariar o art. 155, §6º, II, da CF, que só admite a variação de carga em função do tipo e utilização do veículo (STF – RE 601.247/AgR/RS, RE 414.259 AgR/MG, RE 367.785 AgR/RJ).

[61] Raul Velloso elaborou uma forma de desvincular uma parcela receitas da União de gastos, o que foi uma peça-chave para o ordenamento fiscal e para o sucesso do Plano Real. Passados quase duas décadas, o governo federal ainda depende da desvinculação, embora as características das contas públicas tenham se alterado ao longo do tempo e a carga tributária tenha crescido 10 pontos de percentagem do PIB desde então. Velloso (2006).

fundamental de uma reforma fiscal, tributária e da Agenda de Desenvolvimento para o Brasil e; (ii) essa Agenda tem em seu eixo central a conquista de maior produtividade e competitividade; (iii) a alternativa adotada pelo governo federal para reformar o ICMS não se alinha com essa Agenda e ainda pode trazer retrocessos à recente redução das disparidades regionais.

4.1 – Uma Agenda anti-competitividade.

A redução da alíquota interestadual combinada com a vedação de novos incentivos não resolverá os maiores problemas do ICMS e reduzirá a competitividade das empresas. Isso ocorrerá por conta do aumento das ineficiências e das distorções dentro do sistema tributário, pelo não enfrentamento de problemas de eficiência já existentes, e pelo aumento da carga tributária.

A) Aumento de distorções e de ineficiências.

A proposta do governo incentivará a adoção, ainda maior, da substituição tributária o que é extremamente prejudicial às micro e pequenas empresas optantes do SIMPLES; irá acelerar o acúmulo de créditos tributários nas operações interestaduais[62], aproximando ainda mais o ICMS de um imposto cumulativo, distorcivo e prejudicial para a competitividade das empresas. Aumentará a complexidade do imposto e as ineficiências atribuíveis ao processo de coleta e de fiscalização (custo irrecuperável), o que inclui a repressão da elisão e da burla, como o "passeio de notas fiscais".

B) A "Agenda perdida" do ICMS.

Vários problemas do ICMS dizem repeito à redução do hiato de democracia tributária, ou como posicionar os fiscos como agentes tributários do Cidadão. Esse vasto campo valorativo, expressa um

[62] Se as alíquotas internas situam-se em 18% - na maioria das ocorrências – e se a venda do bem para outro estado paga, na origem, 4%, em muitas das ocasiões o valor adicionado pelo bem a ser destinado a outro estado não cobrirá o débito do imposto, levando ao aumento do acúmulo de créditos nessas operações, antes tributadas a 7% ou 12% na origem.

conjunto de possibilidades de se avançar na reforma do ICMS e, também, dos demais tributos. Em síntese, trata-se de ampliar a conexão entre normas, práticas jurídicas e objetivos estabelecidos para as políticas públicas e de eliminar, ou reduzir ao menos, o déficit de democracia provocado pela redução do debate a uma "conversa entre técnicos". Essa questão valorativa, por seu turno, eleva a eficiência da arrecadação tributária no longo prazo por melhorar o alinhamento com quem paga os impostos e se caracteriza como um jogo do tipo “ganha-ganha”.

No que toca ao ICMS alguns temas objetivos podem ser destacados.

Créditos tributários. O tema precisa ser enfrentado e, basicamente, são duas vertentes. Uma primeira é reconhecer não apenas créditos físicos das mercadorias que circulam e são consumidas, mas também os créditos provenientes de serviços que pagam ICMS. Na segunda, é preciso haver uma solução para a restituição de créditos acumulados ou, se for o caso, para sua compensação cruzada de modo a mitigar perdas fiscais.

Transparência: adoção de uma alíquota aparente ou “por fora” para o ICMS, o que iria facilitar o destaque do imposto nos estabelecimentos comerciais, conforme recente exigência legal. Aumenta a transparência e os elos com o contribuinte, e é neutra do ponto de vista fiscal.

Limitação no poder de tributar. Deveria haver um limite à incidência sobre bens considerados essenciais, onde há baixa a substitutibilidade e onde o consumidor não tem como se “defender” pela simples liberdade de mercado. É o caso das utilidades (energia elétrica, combustíveis e telefonia) e dos fármacos, por exemplo[63]. A fixação de limites (alíquotas máximas definidas em Lei) ou a competição tributária são duas formas de lidar com esse problema.

Limitações ao uso da substituição tributária. Voltar a substituição tributária para seu conceito original, reduzindo a sobrecarga do recolhimento antecipado sobre o fluxo de caixa das empresas e o seu efeito sobre a cumulatividade do imposto, o que ainda melhora a situação das micro e pequenas empresas e a percepção do contribuinte.

[63] Existem limitações para a “Cesta Básica”.

C) Carga Tributária.

A vedação de incentivos irá aumentar ainda mais (mesmo que ao longo do tempo) a carga tributária do País, e em favor dos estados mais consumidores do que produtores; a carga tributária aumentará diretamente, sobre o ICMS e, indiretamente sobre o IPI e PIS/COFINS, devido ao cruzamento das bases; aumentará ainda como decorrência do elevado custo das compensações do governo federal, o qual, na atual conjuntura, tem baixíssima poupança pública e quase nenhum espaço fiscal livre. As estimativas sugerem aumento de 0,5 p.p. a 1 p.p. de aumento, ao ano[64]. Não há, portanto, neutralidade fiscal na proposta de reforma.

4.2. A escolha errada.

A escolha pela "Harmonização tributária" é inadequada ao atual estágio do Brasil. A tese central da "guerra fiscal" parte do pressuposto de que os investimentos aconteceriam no país, de qualquer forma. Mas, na conjuntura recente, a perda de competitividade por diversos outros fatores estruturais tem sido tão intensa que isso não se estabelece como verdade.

A competição entre os estados tem gerado benefícios, pois muitos dos investimentos atraídos pelos programas estaduais são resultados de uma verdadeira diplomacia internacional, pró-ativa e competente e, provavelmente, não teriam vindo para o Brasil a um custo tributário maior.

Enfim, a autonomia dos entes subnacionais e a competição tributária podem trazer impactos positivos à tributação. No entanto, deveria ser acompanhada de um desenho institucional com mecanismos para

[64] Nóbrega, M & outros (2013).

assegurar que a competição se dê menos no âmbito dos impostos e mais na oferta de serviços públicos de qualidade, infraestrutura, entre outros[65].

Mas, como poderiam os estados competir apenas por suas vantagens comparativas (recursos naturais, infraestrutura, educação, instituições) se possuem baixa ou, em alguns casos, nenhuma governança sobre os mecanismos que garantam avanços nessa direção? O que podem os estados fazer diante de portos, aeroportos, rodovias e ferrovias públicos e ineficientes, a cargo da União?

4.3. Tributação e bem-estar.

Não há uma relação inexorável entre aumento de carga tributária e aumento de bem-estar. Em particular, a tributação no Brasil não guarda relação com a qualidade e efetividade do gasto público, o que implica dizer que aumentos nos impostos retiram recursos do setor privado, mais eficiente, e os transfere para o setor público, com baixíssima eficiência, especialmente no caso brasileiro[66].

Isso porque há lacunas nos marcos regulatórios para investimentos em infraestrutura, para a flexibilidade do gasto social, e para a construção de incentivos positivos voltados à modernização da gestão pública, requisitos necessários à busca de eficiência do setor público (Reforma do Estado).

Um exemplo encontra-se na educação. O Brasil começou a enfrentar o problema de desigualdade educacional com a instituição do Fundef/Fundeb e com as avaliações padronizadas, mas os instrumentos de gestão desses recursos, a fragilidade do uso do sistema de mérito e a fraca relação entre os setores público e privado limitam substancialmente o

[65] OECD (2006); Ribeiro (2010).

[66] Conforme classificação anual de competitividade, publicada pelo Centro de Competitividade Mundial da escola de gestão IMD, o Brasil sofreu queda de 13 posições desde 2010. A principal foi atribuída à falta de eficiência do governo, em um indicador que mistura problemas de burocracia, atraso de reformas estruturais ou falta de implementação de projetos já decididos. Nesse item, o Brasil fica em 58º lugar, com a eficiência governamental superando apenas a de dois outros países. Valor (2013).

alcance de resultados educacionais em linha com o aumento da disponibilidade de recursos.

A alternativa ao aumento do gasto público seria a redução das alíquotas para conter o crescimento da Carga Tributária. Algo também pouco crível e não respaldado tanto pela cultura política brasileira quanto pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Prova disso, é que todo ganho pró-cíclico da tributação durante o crescimento recente não foi revertido em redução tributária permanente. Em alguns casos, foram introduzidas apenas medidas de desonerações seletivas e pontuais e aumentou-se, estruturalmente, o gasto público.

4.4. Nada é tão ruim que não possa piorar.

A reforma do ICMS tal como proposta, vai piorar a situação tributária no País, pois terá que conviver com o funcionamento de um "velho" sistema tributário. Essa hipótese encontra fundamentos no caso brasileiro recente. Um exemplo foi a reforma do PIS/COFINS de 2002/2003, mas também a recentemente aprovada Resolução 13 do Senado, e a desoneração da folha de salários. Enfim, as mudanças tributárias "fatiadas" recentes parecem ter tido um elo comum que, possivelmente, explique o sucesso na sua aprovação: a proteção à produção nacional. Quando se trata do modelo fatiado, esse é o tema que parece suplantar a questão federativa na busca da convergência de interesses nas matérias tributárias.

A reforma do PIS/COFINS tinha como objetivo inicial retirar a cumulatividade do imposto ao qual, posteriormente, adicionou-se o objetivo da "isonomia competitiva" com os bens importados. Assim, houve claro aumento de carga tributária com a ampliação de sua base para as importações. A complexidade para apuração do imposto aumentou espantosamente, assim como a sua perda de peso morto ou custo irrecuperável, pois tanto o fisco quanto os contribuintes convivem com três regimes: com o regime de tributação monofásica, com o regime cumulativo especialmente sobre a base dos serviços, e com um regime de

valor adicionado que persiste com o problema da acumulação de créditos, agora bem maior para a União.

Mais importantes, contudo, foram os efeitos econômicos adversos para a economia brasileira[67]. A reforma do PIS/Cofins foi responsável por uma queda de 0,7% do Produto Interno Bruto (PIB), uma retração de 1,7% do emprego e uma alta de 2,3% nos preços. As mudanças no PIS/Cofins prejudicaram o PIB porque tiveram como efeito queda de 1,5% no consumo e perda de 2,5% nas exportações, decorrentes da elevação de preços e do aumento do desemprego provocado pelo corte de custos das empresas. Como efeito da incidência dos impostos, as importações tiveram perda de 2,5%.

Mas a reforma parece ter trazido impactos positivos para o governo federal. Em 2004, o governo arrecadou R$ 9,2 bilhões com imposto de importação, enquanto o PIS/Cofins cobrado na importação rendeu R$ 13,9 bilhões. Com o fim da cumulatividade, a arrecadação de PIS/Cofins subiu de R$ 74 bilhões para R$ 77 bilhões, alta R$ 3 bilhões, mas o valor arrecadado saltou para R$ 89,6 bilhões ao considerar o PIS/Cofins na importação. Foi uma grande mudança de preços relativos na economia, e parte da inflação de 7,6% de 2004 foi provocada pela reforma, o que a torna parcialmente responsável pela alta de juros, naquela ocasião.

A redução e uniformização das alíquotas interestaduais do ICMS na importação, por seu turno, foi aprovada de modo a condicionar a incidência do imposto à exigência de um conteúdo mínimo nacional. Assim, passou a ser necessário descobrir qual o DNA da mercadoria para saber o que vai pagar de imposto.

Desde então, aumentou a burocracia nos procedimentos de apuração e pagamento de impostos, tanto dos bens importados quanto daqueles que circulam internamente. Sem contar que há uma Ação de Inconstitucionalidade no STF e, poderá haverá questionamento na OMC como medida de proteção comercial.

[67] Cury, S. e outros. (2012).

O mais significativo é que as importações continuaram crescendo mesmo com a economia brasileira patinando e isso tem provocado perda de exportações. Segundo a FUNCEX, a quantidade importada cresceu +8% e a exportada caiu -7% no primeiro trimestre de 2013, comparativamente ao mesmo período do ano anterior, e após o início da vigência da Resolução 13. E a velocidade de queda das exportações e de aumento das importações tem sido crescente, com perda de US$ 20 bilhões no saldo comercial em um ano! Uma prova concreta daquilo que tanto foi alertado durante as discussões no Senado: os importadores afetados pela resolução 13, na grande maioria dos casos, também são os exportadores brasileiros.

5. ALTERNATIVAS PARA O ICMS.

Há uma clara diferença de abordagem, necessária para o equacionamento da questão do ICMS. Faz-se necessário separar medidas emergenciais, de curto prazo, das medidas estruturais, a serem construídas em um prazo mais longo.

A questão mais imediata é a prevenção à súmula 69, ou seja, o restabelecimento da segurança jurídica para o ICMS. O ICMS é o maior imposto do Brasil em termos de arrecadação e o seu convívio com um ambiente absolutamente instável do ponto de vista jurídico é algo inaceitável para um Estado de Direito. Assim, no curto prazo, duas medidas imediatas seriam necessárias: a regularização jurídica dos incentivos fiscais, prevenindo-se da súmula 69 do STF; e a revisão do funcionamento do CONFAZ.

Uma solução para a regularização dos incentivos já concedidos seria a aprovação de uma Lei Complementar que contemple a convalidação e a remissão dos incentivos fiscais[68]. Isso resolveria ainda o caso das glosas dos créditos tributários decorrentes do não reconhecimento dos incentivos e ainda, pouparia o governo federal de um gasto novo e

[68] Trata-se, enfim, de regulamentar o art. 155, 2º, inc. XII, letra "g" da Constituição, o que até o presente não foi feito. Na lacuna de uma regulamentação, o STF recepcionou a Lei Complementar 24, de 1975, a qual estabeleceu a unanimidade do CONFAZ para aprovar incentivos fiscais estaduais.

elevado (e por longo período de tempo) e pouparia as empresas de mais custos. Já existem alguns projetos tramitando no Congresso, mas o tema precisa ser pautado e aprovado nas duas casas e em dois turnos. No mínimo, o Congresso deveria pautar esse projeto, e levá-lo à discussão.

Dentro da Agenda de reforma do ICMS existem outras questões importantes a serem tratadas, e que estão além do tema da concessão de incentivos fiscais. Dizem respeito à construção de uma tributação mais transparente e mais próxima das instituições democráticas. São elementos dessa "Agenda perdida": a solução para os créditos tributários, a adoção da tributação "por fora"; a limitação na tributação de bens essenciais ou com baixa elasticidade-renda; e a limitação no uso da substituição tributária.

No campo da competição tributária, o Congresso precisa rever o funcionamento do CONFAZ, seu propósito e sua forma de funcionamento. A unanimidade do CONFAZ foi pensada na ditadura militar exatamente para manter os estados sob controle e para que pouco ou nada fizessem em matéria tributária, dentro de uma lógica absolutamente centralista. A atual conjuntura sugere que o País não deva prescindir dos benefícios fiscais, não ao menos antes de tratar de questões estruturais, que vêm sendo indevidamente tratadas.

No início da presente Nota ficou expressa a intenção de não oferecer fórmulas prontas. Mas, segundo o Professor Isaías Coelho, existem seis "verdades" axiomáticas, ou preconceitos sobre o ICMS, que precisam ser desmistificados, quais sejam: 1) as alíquotas internas e a base do ICMS precisam ser uniformes em todos os Estados; 2) somente é possível reformar o ICMS se forem realizadas reformas simultâneas em outras partes do arranjo financeiro federativo; 3) perdas de arrecadação terão obrigatoriamente que ocorrer numa reforma do ICMS, o que requer compensação pela União (embora não se fale em entregar os ganhos à União); 4) de uma forma ou de outra a União precisa continuar coordenando o ICMS; 5) os incentivos fiscais estaduais deveriam ser eliminados sob um IVA; e 6) a aplicação do princípio do destino não funcionaria no Brasil.

Essa lista de axiomas estabelece desafios sobre os quais poderia se estabelecer discussões sobre a construção de um modelo mais puro e simples para o ICMS. Ou seja, um novo ICMS poderia ser construído sobre a base tributária estadual e sem uma necessária coordenação da União; sem impor perdas aos estados ou compensações à União; sem tocar no arranjo federativo; aplicando-se a tributação no destino; e mantendo-se a possibilidade de conceder incentivos fiscais. E, obviamente, o que se dispensa realçar, sob a sustentação de uma tributação eficiente, transparente, e legítima.

Enfim, é preciso consolidar instituições capazes de mediar os interesses difusos dos contribuintes com os interesses concentrados do Fisco. Um bom exemplo seria a construção de um código de conduta para as instâncias tributárias, tal como adotado na OCDE. De fato, temos boas instituições para permitir um ambiente competitivo para a iniciativa privada[69], mas não temos instituições capazes de assegurar os benefícios de uma saudável competição fiscal para quem paga impostos. É algo emblemático entender porque existe tanta insistência e adesão na busca por uma "cartelização" da política tributária estadual. Quem defenderá os contribuintes e os seus interesses legítimos? Estaria o Congresso Nacional instrumentalizado a fazê-lo ou os incentivos naturais do sistema político o levam para a ampliação de gastos públicos? Essa, aliás, é a preocupação central expressa na fronteira da teoria da tributação.

Para o longo prazo, é preciso rediscutir a lógica do IVA no Brasil, ou a lógica da tributação sobre o consumo. Isso afeta não somente o ICMS, mas também o IPI e o PIS/COFINS. O IPI, em particular, é um imposto incidente sobre produção, que não encontra paralelo nas economias desenvolvidas: um ônus para as indústrias e uma fonte de perda de competitividade. Mas, como insistentemente defendido nessa nota, esse tema perpassa questões complexas do ponto de vista fiscal (vinculações a gastos ou a setores e regiões), e dos modelos político e federativo.

Para viabilizar um tema de tamanha complexidade – e outros tantos temas essenciais ao desenvolvimento - faz-se necessária a construção de

[69] P.ex., a política de defesa da concorrência, a política tarifária e comercial, e as agências reguladoras.

uma nova ideia-força. As agendas da estabilização e a da inclusão social foram capazes de mobilizar a nação, mas ambas foram superadas não pelo seu esgotamento, mas por sua incorporação na cultura política e nos valores do País.

A redução das desigualdades regionais, por seu turno, é fundamental para a coesão federativa. Algumas direções seriam possíveis para acelerar o ritmo, tais como favorecer as Parcerias Público-Privadas e focar maior participação do governo federal em localidades mais pobres, onde haverá menor atratividade para o setor privado. Isso vale tanto para a infraestrutura, quanto para a educação e saúde[70]. Não há divergências entre redução das disparidades e maior potencial de crescimento, e o caso da construção da confederação europeia é um emblema disso.

Há uma falsa impressão de que o Brasil somente conseguirá alcançar crescimento mais acelerado a partir de uma maior centralização federativa e maior domínio das decisões da União sobre as políticas públicas, especialmente a Regional. Esse terreno da centralização já provou levar ao enfraquecimento das instituições democráticas. A descentralização, por sua vez, não é ruim nem boa para eficiência, equidade ou estabilidade, pois seus efeitos dependem do desenho institucional específico[71]. Existem alternativas para promover o aumento da efetividade do Estado na execução de suas políticas públicas e na redução das disparidades regionais[72].

A conquista da competitividade e da efetividade do Estado poderia ser o centro de uma nova Agenda, capaz de congregar esforços e de superar os gargalos que condenam o País ao baixo crescimento e às iniquidades. Sem sombra de dúvida, um novo desenho do ICMS é componente obrigatório dessa Agenda, assim como também a reforma fiscal e tributária, além de uma definição mais clara de qual modelo político e de federação que o Brasil pretende adotar.

---

[70] Parcerias Público-privadas (PPPs) têm sido adotadas pelos estados na infraestrutura, educação e saúde, e são vários os casos de sucesso. O governo federal aderiu recentemente às concessões na infraestrutura, mas poderia adotar PPPs em mais larga escala.
[71] Litvack, J; Ahmad J; Bird, R. (1988).
[72] Lisboa, M. & outros (2011). Lisboa, M. (2013).

CONCLUSÕES

A recente votação da reforma do ICMS no Congresso traz algumas lições observáveis. Em primeiro lugar, há um razoável consenso sobre a importância de se rever o modelo do ICMS, extremamente esgarçado, ineficiente, desfuncional e pouco democrático. Segundo, os estados sinalizam não abrir mão de um sistema próprio de incentivos, forma de assegurar algum espaço de autonomia federativa e a sua participação numa política de desenvolvimento regional. Terceiro, as formas de compensação e a proposta de desenvolvimento regional via Fundos Públicos não pareceu crível o suficiente, em razão de experiências anteriores e da situação fiscal do governo federal. Por fim, o conjunto de medidas propostas não convenceu quanto à sua capacidade de representar uma solução alinhada com uma Agenda de desenvolvimento para o Brasil, e compatível com ganhos de competitividade para as empresas e com mais equidade.

Por outro lado, mesmo com os avanços brasileiros na redução das disparidades regionais após a estabilização monetária, o País ainda persiste muito desigual. **E essa enorme desigualdade representa um risco fundamental à coesão federativa.** Os incentivos estaduais cumpriram um papel nessa direção, mas não há clareza do impacto que tiveram sobre o processo. Retirá-los, mesmo que gradualmente, representa um alto risco de retroceder na redução da desigualdade regional. Seria importante, antes disso, avançar numa agenda estrutural – por meio da infraestrutura, saúde, educação e produtividade – para alcançar a redução das iniquidades. **Uma primeira sugestão desta Nota caminha na direção de se organizar o conhecimento – e preencher eventuais lacunas – para revelar quais as ações efetivas para promover a redução das disparidades regionais no Brasil[73].** Assim, os *policy makers* poderão se sentir mais seguros e guiados pela evidência empírica, para edificar uma política de desenvolvimento regional federativa, e que não seja monopólio da União.

[73] Foi enorme o ganho que a teoria econômica teve a partir do momento em que testes empíricos começaram a trazer evidências sobre os impactos das políticas públicas. E isso ocorreu em maior escala a partir dos anos 90 com a disseminação de métodos estatísticos e da oferta de informação.

No campo tributário, a proposta enviada pelo governo federal para o Congresso com a reforma do ICMS não se alinha à busca persistente da produtividade e competitividade. Parte com uma tendência centralizadora e não resolve importantes problemas relacionados ao ICMS. Possui um custo fiscal alto e o colateral de aumentar a carga tributária, a qual já se encontra acima de um limite aceitável. E ainda ameaça conquistas no campo da equidade.

A reforma está centrada no argumento sobre Guerra Fiscal que predominou nos anos 90, mas, por conta das instituições fiscais estabelecidas desde então, do aumento persistente da carga tributária, de experiências anteriores mal sucedidas, e de avanços na própria teoria da tributação, o governo **deveria preservar elementos da competição tributária e, ao mesmo tempo, incentivar o desenvolvimento de instituições voltadas para aproximar a tributação dos valores democráticos. Essa é uma segunda recomendação.**

Por fim, uma alternativa à proposta do governo é aprovar Lei Complementar que convalide os incentivos estaduais e assegure a sua remissão, e que promova a segurança jurídica necessária ao ambiente de negócios. Mas, também, que reveja a lógica e o funcionamento do CONFAZ. No longo prazo, a reforma do ICMS deveria convergir para a lógica de uma reforma mais ampla do IVA brasileiro, ou da tributação sobre o consumo.

A principal crença, contudo, é que somente uma nova Agenda de Desenvolvimento para o Brasil, baseada na ideia da competitividade e na efetividade do Estado, poderia agregar os apoios necessários para as necessárias – e complexas – reformas fiscal e tributária.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Revista de Sociais, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5 a J4.

ABRUCIO, F. L. Os Barões da Federação: Os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Editora Hucitec, 1998a.

ABRUCIO, F. L. e COSTA. Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro. Centro de Estudos Konrad-Adenauer-Stiftung , 1998b.

ABRUCIO, F. L. A coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. Revista de Sociologia e Política, Curitiba/PR, v. 24, p. 41-67, 2005.

AFONSO, J. R.; REZENDE, F. e VARSANO, R.. Reforma Tributária no plano constitucional: uma proposta para o debate. Brasília: IPEA, Textos para Discussão, nº 606, novembro de 1998.

AFONSO, J. R., SOARES, J., e CASTRO, K. Avaliação da estrutura e do desempenho do sistema tributário Brasileiro: Livro branco da tributação Brasileira. BID: 2013.

ALESINA & PEROTTI (1996), "Fiscal Adjustments in OECD Countries: Compostion and Macroeconomic Effects", NBER Working Paper Series

ALVES, M. A. Guerra fiscal e finanças federativas no Brasil: O caso do setor automotivo. Unicamp: 2001.

AMARAL, G., OLENIKE, J. & AMARAL, L. Carga Tributária Brasileira em 2012. IBPT: Abril de 2013.

ANDRADE, L. & YOSHIZAKI, H. Impactos da reforma tributária: avaliando a influência do novo imposto de circulação de mercadorias e serviços (ICMS) na reconfiguração da malha logística brasileira. Politécnica-USP: 2012.

BARATTO, G. & MACEDO, M. Regime tributário do ICMS nas transações interestaduais – Harmonização tributária ou autonomia estadual? IPARDES: 2005.

BARROS, A. Dinâmica das desigualdades regionais no Brasil. Documentos técnico-científicos. BNB, 2012.

BARROS, A. Desigualdades regionais no Brasil. Campus: 2011.

BIDERMAN, C. & A., Paulo. Economia do Setor Público no Brasil. Elsevier: 2005.

BlÖCHLIGERr, H & PINERO-CAMPOS, J. Tax competition between sub-central governments. OECD.

BLUMENSCHEIN & outros. "Impactos socioeconômicos dos incentivos fiscais estaduais". ECNº 1503/11 - Pro 201/11, FGV-Projetos: 2010.

BLUMENSCHEIN & outros. "Análise de Incentivos Fiscais e Isonomia Competitiva entre Estados no Brasil". CE nº 2528/12 – Pjto 087/12, FGV-Projetos: 2012.

BONELLI, R. e LEVY, P. Determinantes do crescimento econômico do Espírito Santo: uma análise de longo prazo. Em "Espírito Santo, instituições, desenvolvimento e inclusão social". Vitória-ES. IJSN: 2010.

CANÊDO-PINHEIRO & BARBOSA Fº. Produtividade e convergência entre estados brasileiros: exercícios de decomposição setorial. Economia Aplicada, v. 15, n. 3, 2011, pp. 417-442.

CARNEIRO, R. D. Proposta de Súmula Vinculante nº 69, guerra fiscal e outra visão constitucional**.** Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3271, 15 jun. 2012 .

COELHO, I. Estrutura tributária e guerra fiscal. Seminário "Federação e Guerra Fiscal". IDT e FGV. Brasília, set de 2011.

CURY, S. e outros. Análise Econômica da Reforma do PIS/COFINS. Integrando um modelo de micro-simulação com modelo de equilíbrio geral computável. FGV-SP: 2006.

FURTADO, C. Formação Econômica do Brasil. Fundo de Cultura: 1961.

IBGE. Contas Regionais. 2012.

KUME, H. (2004). Mudanças na COFINS e no PIS/PASEP e a estrutura de incentivos à produção doméstica. Rio de Janeiro: IPEA, jun. 2004, mimeo.

LEMGRUBER, A. (1999). A Competição Tributária em Economias Federativas: Aspectos Teóricos, Constatações Empíricas e Uma Análise do

Caso Brasileiro. Brasília, 1999, 120f. Dissertação (Mestrado em Economia), Departamento de Economia, Universidade de Brasília.

LITVACK, J; AHMAD J; Bird, R. Rethinking Descentralization in Developing Countries, World Bank Sector Studies Series, 1998

LISBOA, M. B. e LATIF, Z.: "Democracy and Growth in Brazil"; Insper: 2013.

LISBOA, M. & Outros. A Agenda Silenciosa. Mimeo (2011).

MACIEL, E. Nada é tão ruim que não possa ficar pior. O Estado de São Paulo: maio de 2013.

MOTA, A. & PESSOA, L. Comparativo da tributação pelo ICMS entre os Estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Goiás, Bahia e Paraná. 1.Ed. - Rio de Janeiro: FECOMÉRCIO-RJ, 2010.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Reforma tributária. Brasília-DF: 2008.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Programa Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília-DF: 2007.

NÓBREGA, M., SALTO, F. & CORTEZ, R. Reforma do ICMS: muito custo por pouco benefício. Tendências Consultoria: abril, 2013.

OECD (2006). International VAT/GST guidelines. Centre for Tax Policy and Administration. 2006.

OECD (2011). Consumption Tax Trends 2010: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues.

OLIVEIRA, J.T. REFORMA TRIBUTÁRIA: UMA RESENHA. MIMEO. 2002.

OLIVEIRA, L. & OLIVEIRA, A. (orgs.). Reflexões sobre os deslocamentos populacionais no Brasil. IBGE (2012).

PAES DE BARROS, R. & Outros. Acesso ao trabalho e produtividade no Brasil. Implicações para crescimento, pobreza e desigualdade. IPEA: 2004.

PESSÔA, S. O Papel da educação. Folha de São Paulo: 09/06/2013. Disponível em http://avaranda.blogspot.com.br/2013/06/papel-da-educacao-samuel-pessoa.html.

PRADO, Sérgio. Harmonização Tributária e Competição Fiscal na União Europeia. Apresentação no ciclo de estudos sobre harmonização tributária no âmbito do Programa do Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros com a Fundação Getúlio Vargas. Brasília, 2006.

RAMSEY, F. P. A contribution to the theory of taxation. The Economic Journal, London, Macmillan, v. 37, n. 1, p. 47-61, Mar 1927.

REZENDE, F., OLIVEIRA, Fabrício & ARAUJO, Erica (orgs.). O dilema fiscal: remendar ou reformar?" Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

REZENDE, F.. Federalismo Fiscal no Brasil. Revista de Economia Política, vol 15, n.º 3, julho/setembro, 1995.

RIBEIRO, L.A. A guerra fiscal do ICMS sob uma perspectiva comparada de competição tributária. NEF-FGV: 2010.

ROSENBERG & ASSOCIADOS. Incentivos Fiscais e Combate à Pobreza: Uma Agenda de Tese. ADIAL Brasil. São Paulo: 2012.

SAMUELSON, P. A. Theory of optimal taxation. Journal of Public Economics, Amsterdam, NL, Elsevier, v. 30, v. 2, p. 135-272, Jul 1986.

SANANDAJI, T. Fiscal Illusion and Fiscal Obfuscation. The Independent Review, 16(2) 237-246, 2011.

SILVA, A., RESENDE, G. & SILVEIRA NETO, R. Eficácia do gasto público: uma avaliação do FNE, FNO e FCO. Estudos Econômicos, vol.39 nº.1. São Paulo Jan./Mar. 2009.

STIGLITZ, J. E., 1987. "Pareto efficient and optimal taxation and the new welfare economics," Handbook of Public Sector Economics.

TANZI, V. Taxation in a Integrating World. Washington D.C.: The Brookings Institution, 1995.

TRUBEK, David M. Toward a Social Theory of Law: An Essay on the Study of Law and Development. The Yale Law Journal. New Haven: The Yale Law Journal Company, v. 82, n. 1, 1972, p. 1-50 [Links]

TRUBEK, David M. O novo direito e desenvolvimento: presente, passado e futuro. Texto selecionados de David M. Trubek. José Rodrigo Rodriguez (org.). São Paulo: Saraiva, 2009.

VALOR (2013). Brasil perde posições e é o 51º em índice de competitividade. Publicado em maio de 2013. Disponível em http://www.valor.com.br/brasil/3143942/brasil-perde-posicoes-e-e-51.

VARSANO, R. A Tributação do Comércio Interestadual: ICMS versus ICMS Partilhado. Texto para Discussão nº 382. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1995.

VARSANO, R. Subnational Taxation and the Treatment of Interstate Trade in Brazil: Problems and a Proposed Solution. Presented to the World Bank's Annual Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean (ABCD-LAC) Decentralization and Accountability of the Public Sector, Valdivia, Chile, July 1999.

VARSANO, R. (1997). A Guerra Fiscal do ICMS: Quem Ganha e Quem Perde. Planejamento e Políticas Públicas. Brasília, IPEA, n. 15, pp. 13-18.

VELLOSO, Raul. Rigidez orçamentária e difíceis escolhas. Estudos e Pesquisas nº 93, INAE, Rio de Janeiro, 2005.

VELLOSO, Raul. Contenção e flexibilização da despesa pública. III Encontro CODEMEC - Desenvolvimento do Mercado de Capitais, Agenda de Reformas e Ajuste Fiscal de Longo Prazo. São Paulo, 2006.

VESCOVI, A.P. Tamanho e características da carga tributária. Folha Vitória: 2012. Em: http://www.folhavitoria.com.br/geral/blogs/livrepensar/category/ana-paula-vescovi/.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM. Deepening Democracy in a Fragmented World. Human Development Report (2002).

XAVIER, L. Não cumulatividade: do mito teórico à operacionalização completa. NEF/FGV: 2011.

WINER, S., KENNY, L & HETTICH, W. Political Regimes, Institutions and the Nature of Tax Systems. In: Tax Systems: Whence and Whither (Recent evolution, current problems and future challenges). 2010.