

O QUE PODERIA MUDAR NO ICM

Carlos A. Longo *

Resumo: Neste trabalho parte-se do princípio que é do interesse do governo federal bem como dos estados conferir maior autonomia aos governos estaduais. Argumenta-se que, se estes governos puderem legislar sobre o seu ICM, provavelmente, as isenções seriam reduzidas e as alíquotas efetivas seriam diferenciadas entre estados. Isto implicaria em maior eficiência na alocação de recursos públicos e privados, bem como tenderia a reduzir as disputas tributárias entre as três esferas do governo. Por outro lado, sugere-se que, de modo a implementar o ICM com alíquotas diferenciadas entre estados, o método da subtração de arrecadação do ICM substituiria com vantagem o método do crédito adotado no Brasil. Finalmente, indica-se que problemas relacionados com a tributação do comércio interestadual poderiam ser contornados através da adoção do mesmo princípio de ajustamento de impostos na fronteira, origem ou destino, para ambos os comércios, doméstico e externo.

1. Introdução

Embora reconheça ser necessário alterar a fórmula de repartição do “bolo” formado pelos recursos dos impostos entre União, Estados e Municípios, o governo federal não se tem mostrado susceptível a realizar reformas no sistema tributário nacional. Não são suficientes para convencer o governo federal da necessidade de se proceder a uma reformulação, as argumentações dos governadores e secretários que percorrem freqüente e incansavelmente os gabinetes de Brasília à procura de verbas, nem os documentos elaborados pela CPI do Congresso que investigou as causas do empobrecimento dos estados e municípios, e pelo próprio Ministério da Fazenda que, no ano passado, retratou a difícil situação financeira dessas unidades da federação. As dificuldades financeiras dos estados poderiam ser sanadas e sua autonomia tributária poderia ser restabelecida com a eliminação gradual de grande parte das isenções do ICM — principal fonte de recursos dos estados — e com a liberação de alí-

* O autor pertence à Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da USP.

quotas do ICM, de modo que esta possa variar entre estados conforme suas necessidades.

Neste trabalho, parte-se do princípio que é do interesse do governo federal bem como dos estados conferir maior autonomia aos governos estaduais. Argumenta-se que, se estes governos pudessem legislar sobre o seu ICM, provavelmente, as isenções seriam reduzidas e as alíquotas efetivas seriam diferenciadas entre estados. Isto implicaria em maior eficiência na alocação de recursos públicos e privados, bem como tenderia a reduzir as disputas tributárias entre as três esferas do governo. Por outro lado, sugere-se que, de modo a implementar o ICM com alíquotas diferenciadas entre estados, o método da subtração de arrecadação do ICM substituiria com vantagem o método do crédito adotado no Brasil. Finalmente, indica-se que problemas relacionados com a tributação do comércio interestadual poderiam ser contornados através da adoção do mesmo princípio de ajustamento de impostos na fronteira (destino) para ambos os comércios, doméstico e externo.

Inicialmente, descrevem-se na seção 2 as características institucionais básicas do ICM. Discutem-se aí os principais setores de atividade onde o ICM é arrecadado, indicam-se a evolução recente da arrecadação do ICM e sua possível incidência por classe de renda. Na seção 3, examina-se o problema da autonomia dos estados via descentralização fiscal, enquanto sugestões para a reforma do ICM aparecem na seção 4. Um sumário e conclusão encerram este trabalho.

2. Características Básicas do ICM

O objetivo da reforma tributária de 1967, ao introduzir o ICM, foi, principalmente, melhorar o método "cascata" de arrecadação e não criar um tipo de arrecadação fundamentalmente novo. O ICM permaneceu basicamente como um imposto sobre as vendas, pretendendo-se, ainda, que fosse totalmente transferido para o comprador a cada transação sucessiva. Um mérito importante deste imposto é a sua neutralidade com relação à alocação de recursos na economia, desde que sua base não esteja reduzida pela concessão excessiva de isenções. Ao contrário do imposto de vendas em cascata, o imposto sobre o valor adicionado é calculado em cada estágio com base apenas no incremento do valor incorporado ao produto a partir da última transação tributável. Em sua variante de consumo, o imposto também não diferencia entre consumo presente e futuro, enquanto o imposto de renda discrimina contra este último.¹

¹ A rigor, mesmo o ICM do tipo consumo não é neutro, uma vez que discrimina igualmente em favor do lazer contra o consumo presente e futuro.

O governo federal estabelece a maior parte das características básicas do ICM, incluindo a base do imposto, o método de arrecadação e limites para as alíquotas, com uma variação mínima entre os estados. As atividades tributáveis incluem a produção e comercialização de virtualmente todos os bens tangíveis. O imposto é arrecadado a cada venda (ou transferência) ao longo do ciclo da produção/distribuição, e seu valor é calculado com base no preço nominal de venda. Este imposto também incide sobre as importações. Em geral, os outros impostos indiretos estão incluídos em sua base. Exceção é feita ao IPI sobre produtos industrializados, que não é incluído no valor tributável das operações industriais. Entretanto, a base do imposto nas importações inclui todos os encargos e taxas alfandegárias. O imposto se estende em princípio por todas as fases de distribuição, incluindo as vendas a varejo. As empresas públicas engajadas na produção e venda de produtos estão em geral incluídas na sua base. A variante consumo do ICM é adotada no Brasil, uma vez que os impostos pagos sobre a compra de máquinas e equipamentos industriais são considerados como créditos tributários, e os bens de capital importados são também isentos do ICM. Entretanto, este não é estritamente um imposto sobre o consumo, dado que, por exemplo, máquinas e equipamentos de transporte, que não os especializados no manuseio interno de materiais, não gozam de créditos tributários.²

O imposto sobre o valor adicionado é arrecadado de acordo com o método do crédito, no Brasil. Cada contribuinte determina seu débito, calculando o imposto total devido sobre suas vendas durante um dado período e subtrai desta quantia o imposto pago sobre as compras efetuadas durante o mesmo período. Com esta finalidade, o imposto pago sobre as operações de vendas deve ser citado separadamente em todas as faturas, exceto nas vendas

² A variante consumo isenta do imposto o valor total dos investimentos. Desta forma, o ICM abrange somente as despesas de consumo e, se levado até o nível de varejo, sua base é idêntica à de um imposto de vendas a varejo aplicado sobre os bens de consumo final. Entretanto, por razões administrativas, o imposto de vendas a varejo em geral tributa a venda de bem de capital ou investimento realizado por firmas varejistas para firmas industriais. Dessa forma, a equivalência entre o imposto de vendas a varejo e o ICM do tipo consumo desaparece. Ver C. S. Shoup, "Theory and Background of the Value-Added Tax", *Proceedings of the 48th Annual Conference on Taxation*, NTA, Detroit, Michigan, outubro 1955, pp. 6-19. Uma descrição completa do ICM do tipo consumo, bem como do tipo renda é apresentada em C. S. Shoup, *Public Finance*, Aldine, Chicago, 1969, cap. 9. Ver também C. E. McLure, Jr., "The Tax on Value-Added: Pros and Cons", in *Value-Added Tax: Two Views*, editado por American Enterprise Institute, Washington D.C., 1972, pp. 1-68.

ao consumidor final. Os eventuais créditos em excesso de um período são transferidos para o seguinte. Em geral, não existem cláusulas de restituição, exceto para os impostos pagos em etapas anteriores por exportadores de produtos manufaturados e os fabricantes de bens de capital, sobre seus insumos.³

O ICM fica aquém de um imposto abrangente ideal em muitos aspectos. O setor serviços é excluído da sua base tributária, bem como, uma série de atividades especiais, quais sejam, mineração, combustíveis e energia elétrica. As isenções outorgadas pelos estados são ratificadas por acordos interestaduais e estão sujeitas a rígidos controles federais. O número de isenções entretanto não é grande e não se verificam tratamentos preferenciais na forma de diferenciação explícita de alíquotas. A maior parte das isenções que realmente existem sob o imposto estadual é, de fato, concedida por decreto federal. Referem-se, essencialmente, a livros, jornais e papel de imprensa. Um número limitado de alimentos não-processados, bens de produção agrícola, equipamentos e maquinarias industriais e exportações de manufaturados também está isento.⁴

A alíquota do imposto é 15,0% no Norte e Nordeste e 14% no resto do país. A alíquota sobre as vendas interestaduais é 11,0%. Como o próprio imposto é incluído na base, as taxas *ad valorem* são de 12,3% sobre as vendas interestaduais e de 17,6% e 16,2% sobre as vendas internas nos estados do Nordeste e resto do país, respectivamente. O imposto pago no estado de origem é

³ O método de crédito, subtração e adição para o cômputo do valor do imposto a pagar aparece detalhadamente em Shoup, *Public Finance*, op. cit., e McLure, "The Tax on Value-Added: Pros and Cons", op. cit.

⁴ A isenção completa do pagamento do ICM pelo método de crédito fiscal pode gerar problemas, se ocorre em qualquer etapa do processo produtivo que não a primeira e a última. O problema não está na pequena tributação do produto final, uma vez que o imposto seria compensado nos últimos estágios. Ao invés disto, ocorre que, sendo isentas do imposto, as firmas deste setor não se creditariam dos impostos pagos sobre suas compras. Se a cadeia de créditos é quebrada, o produto sofre uma tributação excessiva ao invés de ser subtributado. Note-se que o método do crédito de arrecadação pode ser utilizado para a discriminação entre produtos finais, mas não pode aplicar um tratamento diferenciado aos estágios de produção, se isto for julgado necessário. Por outro lado, o IVA pelo método da subtração pode discriminar entre estágios de produção mas não pode dar um tratamento diferenciado aos produtos finais. Ver McLure, "Tax on Value-Added: Pros and Cons", op. cit., e adiante neste texto.

utilizado para amortizar o débito tributário no estado de destino. O valor estimado nas transações entre empresas associadas, em diferentes estados, é igualmente regulado pelos estatutos tributários. O estado de origem deve sempre arrecadar seu imposto com base em um preço igual ao de atacado ou posto-fábrica, pelo qual, habitualmente, se efetua a venda a terceiros. No caso de produtos destinados à revenda em outro estado a um preço de varejo fixado, a base do imposto no estado de origem não deve exceder 75% daquele preço.

2.1. Principais Setores de Atividade onde o ICM é Arrecadado

Devido às atividades que exclui, o ICM, como apresentado até aqui, desvia-se substancialmente do princípio de valor adicionado puro na alocação do imposto entre setores de atividade econômica. O setor industrial, em particular, ao utilizar insumo de setores não-tributados, sofre uma carga inicial de imposto bem maior do que o resto da economia em relação a seu próprio valor adicionado. De um ponto de vista global, o fato de certos insumos não serem deduzidos da base do imposto significa simplesmente que o imposto sobre o valor incorporado nestes insumos é arrecadado pelo comprador ao invés de pelo vendedor destes itens; para a firma individual, entretanto, o resultado é que a base do imposto inclui não somente salários, lucro, depreciação, renda do capital e juros, mas, também, uma série de insumos intermediários, que inclui minerais, combustíveis, eletricidade, serviços profissionais e comerciais, propaganda e custos de transporte. Assim, devido ao fato de o imposto não incluir todas as atividades, sua distribuição entre setores difere significativamente do valor adicionado correspondente.

Na realidade, a magnitude da base efetiva do imposto varia amplamente entre os vários setores econômicos brasileiros. Guerard mostrou que, embora o setor industrial gere menos que um quarto da renda nacional líquida, este setor é responsável pela maior parte das receitas derivadas do ICM. Por outro lado, a base do imposto na agricultura, não obstante inclua, em princípio, todo o valor da produção agrícola, é consideravelmente menor. Vários fatores respondem por uma diminuição substancial da base efetiva do imposto em relação ao valor bruto do produto agrícola: a magnitude do consumo direto de produtos agrícolas pelo próprio setor, a isenção de alimentos considerados como de primeira necessidade e a relativa facilidade de evasão do imposto nesta área. Com base em dados de 1966, Guerard estimou que a base efetiva do imposto na agricultura representa apenas 44% do valor bruto da produção

neste setor, enquanto a base do imposto na indústria excede seu valor adicionado líquido em dois terços, aproximadamente.⁵

Os produtos nacionais ou setores do país isentos do ICM, de acordo com o código tributário, tais como combustíveis e lubrificantes, energia elétrica e serviços, continua, em geral, a fazer parte da base do ICM (ou, equivalentemente, a alíquota zero não é aplicada). Com efeito, o método do crédito de arrecadação do ICM não permite, facilmente, uma isenção efetiva de um setor ou produto, a menos que este setor ou produto esteja na última fase do processo produtivo ou seja vendido diretamente ao consumidor final, respectivamente. Caso contrário, o produto do setor "isento" reingressa no processo produtivo como insumo de produtos que podem ser tributados, sendo, neste caso, incluído na base tributária.⁶

⁵ Ver M. Guerard, "The Brazilian State Value-Added Tax", *IMF Staff Papers*, vol. 20 (1), março 1973, pp. 118-69. Ver também F. A. Rezende da Silva e M. da Conceição da Silva, *O Sistema Tributário e as Desigualdades Regionais: Uma Análise da Recente Controvérsia sobre o ICM*, IPEA, Série Monografia no. 13, Rio de Janeiro, 1974, cap. 4; e O. E. Rebouças, "Imposto sobre Circulação de Mercadorias: Diagnóstico e Alternativas", in *Revista Econômica do Nordeste*, vol. 8, no. 2, Abril/junho 1977, pp. 213-59.

⁶ Com esta ressalva, listam-se abaixo os bens ou setores isentos pelo código tributário (1974): combustíveis, lubrificantes e minerais; energia elétrica; serviços (inclui transportes, construções, e não inclui comércio e restaurantes); adubos, fertilizantes, ração, semente, inseticida e outros insumos da mesma natureza; tratores; aeronaves e acessórios; produtos horti-frutícolas, carne verde, leite cru, aves, ovos e produtos do mar não-industrializados; e livros, jornais e periódicos. Eventualmente, estes bens ou setores não reingressam no processo produtivo ou reingressam no processo produtivo como insumos de produtos ou setores isentos que vendem diretamente ao consumidor final. Neste caso, estes bens ou setores gozarão de uma isenção efetiva.

Note-se que mesmo quando o produto isento pelo código tributário é vendido diretamente ao consumidor final, a sua alíquota efetiva pode não ser zero. Muitas vezes o produto é vendido por empresa que não mantém contabilidade fiscal e assim não se utiliza do crédito tributário referente ao ICM recolhido em seus insumos. Se isto ocorrer em um setor que não o último, então, a alíquota efetiva será maior do que a nominal, porque o imposto pago em estágios anteriores não será creditado no setor isento, sendo-o, portanto, em estágios subsequentes.

2.2. Evolução da Arrecadação do ICM

A Tabela I indica a decomposição percentual das receitas tributárias brasileiras, por nível de governo, no período 1970 - 73. Observa-se que a participação dos níveis federal e estadual nas receitas tributáveis constitui mais de 90% das receitas públicas em todos os níveis de governo.

TABELA 1
Receitas Tributárias da União,
Estados e Municípios
1970-73
Cr\$ bilhões

Anos	União		Estados		Municípios		Total	
	Cr\$	% do Total	Cr\$	% do Total	Cr\$	% do Total	Cr\$	% do Total
1970	18.528	54,4	14.248	41,9	1.253	3,7	34.090	100,0
1971	24.951	57,0	17.702	40,0	1.611	3,7	44.264	100,0
1972	35.826	57,0	23.251	37,0	3.820	6,0	62.897	100,0
1973	48.714	57,1	31.369	36,8	5.185	6,1	85.268	100,0

FONTE: Langoni, C. G. e Braga, H. C. *Revista de Finanças Públicas*, vol. 38 (335), 1978.

A Tabela II indica a composição das receitas fiscais estaduais durante o período 1970 - 75. É difícil exagerar a importância do ICM como fonte de receita a nível estadual. Neste período, aproximadamente dois terços das receitas fiscais estaduais originaram-se deste imposto, cujo nível de arrecadação cresceu, em termos reais, 18,8% ao ano, em média, de 1970 até 1975.

2.3. O Impacto Distributivo do ICM

O impacto distributivo do ICM foi estimado recentemente por Zagha e

TABELA II
Composição das Receitas Fiscais Estaduais
Cr\$ Milhões de Cruzeiros

	1970	1971	1972	1973	1974	1975
ICM	13.345,27	16.250,65	21.446,66	29.462,99	40.972,21	55.180,41
Outras Receitas Tributárias	902,65	1.451,81	1.803,93	1.905,79	2.574,08	2.691,33
Transferências Federais **	2.067,34	2.893,57	4.178,12	6.067,19	8.729,22	13.224,25
Outras Receitas	2.783,68	3.494,17	4.244,59	5.358,41	8.446,08	19.665,73
TOTAL	19.098,95	24.090,20	31.673,31	42.794,39	60.728,40	90.756,85
US\$ MILHÕES DE DÓLARES *						
ICM	2.908,1	3.073,7	3.614,2	4.809,5	6.034,2	6.790,6
Outras Receitas Tributárias	196,7	274,6	304,0	311,1	379,1	331,2
Transferências Federais	450,5	574,3	704,1	990,4	1.285,6	1.627,4
Outras Receitas	606,6	660,9	715,3	874,7	1.243,9	2.420,1
TOTAL	4.161,9	4.556,5	5.337,6	6.895,7	8.943,8	11.168,7
EM PERCENTAGEM						
ICM	69,9	67,5	67,7	68,8	67,5	60,8
Outras Receitas Tributárias	4,7	6,0	5,7	4,5	4,2	3,0
Transferências Federais	10,8	12,0	13,2	14,2	14,4	14,5
Outras Receitas	14,6	14,5	13,4	12,5	13,9	21,7
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: Anuário Estatístico do Brasil, 1974 - 1976, Fundação IBGE, Rio de Janeiro.

* Taxa de Câmbio conforme publicado in *Conjuntura Econômica*, F. G. V., vol. 31, no. 4, abril 1977.

** Transferências Federais incluem as transferências intergovernamentais de receitas e despesas diretas correntes e de investimento.

Kadota.⁷ a partir de uma metodologia desenvolvida na realização de diversos trabalhos na FIPE, destinados a avaliar o impacto distributivo dos impostos no Brasil.⁸ Dispunha-se de uma amostra de famílias representativas da população brasileira em 1975, indicando seu perfil de consumo classificado por 46 tipos de bens. O impacto do ICM sobre uma dada família foi definido como a diferença entre o custo de uma cesta de bens consumida por esta família na presença do imposto e o custo desta mesma cesta na ausência do imposto. Supôs-se que os preços aumentam em proporção ao imposto, ou seja, o imposto é totalmente transferido aos preços, e, adicionalmente, supôs-se que a tecnologia da economia tem coeficientes fixos. Para se obter o custo da cesta consumida pela família, a economia foi dividida em 46 setores conforme a matriz de relações interestaduais da FIBGE para o ano de 1979.

Na Tabela III, chama-se alíquota efetiva o quociente entre o impacto de imposto e o nível de renda disponível destas famílias. Esta alíquota representa a percentagem pela qual a renda disponível aumentaria, se o imposto fosse extinto. A tabela foi construída para São Paulo e para o Brasil. Como se observa, as famílias foram agrupadas em 13 classes de renda. Pode-se notar, pelas duas tabelas, que não há, praticamente, diferenças entre os resultados obtidos para o Brasil e os resultados obtidos para São Paulo. A única diferença é que as alíquotas para o Brasil são ligeiramente superiores.

A Tabela III mostra que o ICM é regressivo. Tanto a nível do Brasil quanto a nível de São Paulo, as alíquotas referentes aos *quantis* caem continuamente à medida em que se passa de classe de rendas inferiores a superiores. Por exemplo, a alíquota, no caso do Brasil, passa de 18,2% a 3,1% entre a primeira e a última classe de renda considerada. A regressividade em si não é surpreendente porque o ICM tributa com alíquota uniforme o consumo, cujo nível cai acentuadamente para classes mais elevadas de renda. Entretanto, o

⁷ N. R. Zagha e D. Kadota, "Impacto Redistributivo do ICM", processado, FIPE, sem data.

⁸ Eris C.C.C., **Impacto Distributivo do Imposto de Renda Pessoa Física**, Relatório de Pesquisa, 1979; I. Eris e K. D. Kadota, **Impacto Distributivo dos Programas de Saúde e Previdência Social**, Relatório de Pesquisa FIPE 1979; E. Ueda e M. A. Vasconcelos, **Impacto Distributivo do Imposto de Renda Pessoa Jurídica**, Relatório de Pesquisa FIPE, 1979; e N. R. Zagha e O. Rebouças, **Impacto Distributivo dos Impostos Indiretos**, Relatórios de Pesquisa, FIPE, 1979. Uma síntese desses trabalhos está contida em I. Eris e outros, "Distribuição de Renda e o Sistema Tributário no Brasil", trabalho apresentado na 7a. Reunião Anual da AMPEC, Atibaia, São Paulo, dezembro de 1979.

TABELA III
Impacto do ICM – Brasil – 1975

Renda Disponível Mensal		Alíquota Efetiva	
0	—	1	18,2
1	—	2	14,6
2	—	5	11,9
5	—	10	10,0
10	—	15	8,5
15	—	20	7,7
20	—	30	7,1
30	—	40	6,4
40	—	50	5,7
50	—	75	5,3
75	—	100	4,5
+ 100			3,1
Total			12,5

FONTE: Zagha e Kadota, "Impacto Redistributivo do ICM", op. cit.

Impacto do ICM – São Paulo – 1975

Renda Disponível Mensal		Alíquota Efetiva	
0	—	1	16,0
1	—	2	14,4
2	—	5	11,9
5	—	10	9,9
10	—	15	8,6
15	—	20	7,7
20	—	30	7,2
30	—	40	6,6
40	—	50	5,7
50	—	75	5,3
75	—	100	4,4
+ 100			2,9
Total			11,1

FONTE: Zagha e Kadota, "Impacto Redistributivo do ICM", op. cit.

grau de regressividade é mais acentuado do que se poderia esperar em decorrência da simples correlação positiva entre renda e poupança.

Quando se considera o lado das despesas do governo, ou seja, os benefícios dos gastos públicos, a determinação da incidência torna-se mais complicada. É possível que as despesas do governo beneficiem essencialmente indivíduos de baixa (alta) renda, neutralizado (acentuado), desta forma, o índice de progressividade encontrado no lado da receita. Por outro lado, argumentos de eficiência sugerem que ajustamentos no perfil de distribuição da renda serão mais eficazes, quando realizados pelo governo federal. Isto é devido à mobilidade de recursos e indivíduos entre regiões. Como estes fatores e indivíduos podem-se deslocar facilmente entre estados para fugir às pressões fiscais de governos locais, eles podem neutralizar a política redistributiva desses governos. Portanto, em princípio, aspectos de justiça social entre classes de renda não deveriam ser preocupação de governos locais.

3. Autonomia para Estados Via Descentralização

O inconveniente básico da forma unitária de governo é sua pouca sensibilidade com relação às diferentes preferências dos residentes de diferentes regiões ou estados. Quando todos os bens públicos são providos pelo governo central, pode-se esperar uma tendência em relação à uniformidade entre regiões dos serviços públicos prestados. Igualmente, dado o nível de renda *per capita* em cada região, a atual uniformização das alíquotas do ICM entre estados retira autonomia dos governos estaduais na prestação de serviços públicos. Neste sentido, uma melhor alocação de recursos do setor público estadual poderia ser atingida através da diversificação do nível e da composição dos serviços públicos, de acordo com as preferências locais, via adoção de alíquotas não-uniformes entre estados.⁹

A adoção de alíquotas diferenciadas entre estados não é facilmente aplicável com o método de arrecadação do ICM utilizado no Brasil. No caso de produtos transacionados entre estados, precisa-se discriminar entre estados, dado que o produto exportado ou importado será, em geral, tributado em cada estado, com diferentes alíquotas. Como o método da subtração pode dis-

⁹ A perda da eficiência devido a uma estrutura fiscal com alíquotas uniformes entre estados depende criticamente da variação nas demandas individuais por serviços públicos entre estados, e varia inversamente com a elasticidade-preço dessa demanda. Ver C. A. Longo, "Federalismo Fiscal e as Alíquotas do ICM entre Estados", *Revista Brasileira de Economia*, Vol. 33 (2), abr/jun 1979, 301-17.

criminar entre estágios de produção e, portanto, entre diferentes estados, este método pode ser utilizado com vantagem, em lugar do atual método do crédito, para implementar o ICM com alíquotas diferenciadas entre estados.¹⁰

O problema de alocação dos impostos entre estados, ainda que não peculiar ao ICM, torna-se mais aparente sob este imposto do que sob o regime anterior do imposto de vendas em cascata. Para ser consistente com a neutralidade do comércio e a eficiente alocação de recursos e indivíduos, entre os diferentes estados, a adoção do ICM requer a especificação de um princípio adequado de ajustamento de impostos na fronteira (AIF).¹¹ Num modelo que faz uso generalizado da tributação de acordo com o benefício, para se atingir a coordenação de ambos, impostos e despesas do governo, especifica-se em outro lugar um conjunto de normas que podem ser utilizadas para definir um sistema neutro da AIF, no que se refere à tributação de produtos.¹²

No Brasil, a aplicação do princípio da origem para o comércio interestadual e a do princípio do destino para as transações com o exterior podem le-

¹⁰ Como a alíquota no estado de destino é a única que conta no método de crédito e as alíquotas no(s) estado(s) de origem são irrelevantes, torna-se difícil tratar diferentes estados diferentemente. Ver C. A. Longo, "Uma Contribuição para a Reforma do ICM: O Caso dos Ajustamentos de Impostos na Fronteira" *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 9 (3), dez. 1979, 803-18. Uma descrição minuciosa dos vários métodos de arrecadação do imposto sobre o valor adicionado pode ser encontrada em C. E. McLure, Jr., "The Tax on Value-Added: Pros and Cons" in *Value-Added Tax: Two Views*, Domestic Affairs Study no. 7, American Enterprise Institute, novembro, 1972.

¹¹ A adoção de princípio de destino requer a aplicação AIF explícita ou, equivalentemente, um imposto compensatório sobre os produtos comprados fora do estado e um rebate do imposto nos produtos vendidos para fora do estado. Com o princípio da origem, por outro lado, as vendas para fora do estado precisam ser tributadas e os produtos comprados fora do estado são isentos; mas, isto é atingido automaticamente através da tributação da produção do estado e não requer AIF explícito ou, equivalentemente, ajustamentos de impostos (ou alíquotas) especiais nas transações interestaduais. Ver C. E. McLure, Jr., "TVA and Fiscal Federalism", in *Proceedings of the Sixty-Fourth Annual Conference on Taxation*, National Tax Association, 1971, 229-291.

¹² Equidade interjurisdicional bem como eficiência requerem que a escolha de um investidor, ou de uma família, do estado onde investir ou morar, não deve ser afetada pelo diferencial entre impostos e benefícios, ou equivalentemente pelo resíduo fiscal ("à la Buchanan"). Ver C. A. Longo, "Tax Coordination under Benefit Taxation", *National Tax Journal*. Vol. 31 (4), dez. 78, 385-89.

trata uma realocação de receitas tributárias entre estados, mesmo quando as alíquotas de ICM são aplicadas uniformemente nos comércios interno e externo. Sempre que um produto exportado é manufaturado em um estado a partir de matérias-primas adquiridas em outro, a concessão de rebates de impostos implica, essencialmente, que o estado que promove a exportação internacional, independentemente de abrir mão do seu imposto sobre o valor adicionado dentro da sua fronteira, precisa devolver o imposto sobre as matérias-primas, mesmo, quando este foi de fato arrecadado em outro estado. Este tipo de realocação interestadual do ICM pode ser facilmente ajustado pela adoção do mesmo princípio de AIF, origem ou destino, ou uma mistura de ambos, para o comércio doméstico e externo.¹³

4. Sugestões para Reforma

Para se alcançar uma efetiva melhoria na situação financeira dos estados (e municípios), torna-se necessário um ajustamento no Código Tributário Nacional, de modo a permitir uma distribuição mais adequada de receita tributária nacional entre as três esferas do governo. Este ajustamento poderia partir do conceito de que toda legislação, bem como receita do ICM, inclusive o poder para fixar suas próprias alíquotas e isenções, seria da competência do estado,¹⁴ e de que toda tributação sobre a propriedade imobiliária, inclusive o imposto de transmissão intervivos e *causa mortis*, seria de competência do município.

A partir de 1967, o governo estadual passou a ter que retornar 20% da receita de ICM para os municípios, em proporção ao valor adicionado em cada município, e estas transferências representam aproximadamente 50% das receitas fiscais totais a nível municipal.¹⁵ Um problema pouco observado e

¹³ A realocação do ICM entre estados, decorrente da aplicação simultânea dos princípios da origem e do destino, foi analisada recentemente por C. A. Longo, "A Escolha de Ajustamento de Impostos na Fronteira como Fluxo de Comércio Triangular", in *Estudos Econômicos*, Vol. 9 (2), 1979.

¹⁴ Note que a liberação de alíquotas associada à redução de isenções é compatível com a redução da alíquota nominal do ICM.

¹⁵ Independente de problemas de centralização fiscal, este método favorece indevidamente aqueles municípios especializados em atividades industriais *vis-à-vis* municípios dedicados ao consumo. Ver A. B. Araújo, *Aspectos Fiscais das Áreas Metropolitanas*, Série Monográfica no. 15, IPEA/INPES, Rio de Janeiro 1974; e C. A. Longo, "Considerações sobre a Autonomia dos Municípios", trabalho para discussão interna, IPE/USP, novembro 1979.

crucial da atual estrutura fiscal dos municípios é sua grande dependência da tributação indireta. Como a carga deste imposto é supostamente transferida para os consumidores, independentemente do local de residência, possivelmente parte dela é "exportada" e, portanto, paga por não-residentes. Na medida em que os benefícios das despesas públicas são usufruídos localmente, sugere-se em outro lugar que, em geral, os proprietários de imóveis são subsidiados pelos consumidores, residentes ou não, na forma de preços mais elevados dos produtos. Portanto, incentivos implícitos à especulação imobiliária podem decorrer da atual estrutura fiscal dos municípios.¹⁶ Enquanto o nível geral de tributação das propriedades for reduzido em relação ao exigido por um imposto aplicado de acordo com o critério do benefício, a especulação imobiliária não seria desestimulada. O incentivo implícito para a manutenção de terrenos ociosos¹⁷ pode ser neutralizado pela substituição do ICM pelo IPTU (não-progressivo) como fonte principal de receita municipal.¹⁸ Desse modo, a base tributária dos municípios não iria mudar caprichosamente entre jurisdições, e os municípios não iriam depender tanto dos governos estaduais e federais para complementação de recursos fiscais. Antes, porém, é necessário fazer uma revisão completa da planta genérica de valores dos municípios devido às suas atuais inequidades (horizontais) administrativas.¹⁹

Estudos anteriores sobre a viabilidade de aumentar o imposto imobiliário indicam que este talvez seja uma das fontes menos exploradas de receita

¹⁶ Ver C. A. Longo, "Finanças Municipais e a Ociosidade dos Terrenos na Área Urbana". *Revista Brasileira de Economia*, Vol. 33 (4), out./dez. 1979, 599-608.

¹⁷ Distorções que atuam na mesma direção incluem a regulamentação dos aluguéis residenciais e as indefinições administrativas quanto à lei de zoneamento. A manutenção de terrenos ociosos por razões de *status*, tradição, e proteção contra a queda do poder aquisitivo da moeda atuam no sentido contrário.

¹⁸ Enquanto que, no Brasil, a alíquota efetiva do imposto imobiliário oscila em torno de 0,2%, nos EUA a alíquota efetiva média de imposto imobiliário foi estimada em 1,6%. Note que a receita deste imposto nos EUA cobre aproximadamente 80% das receitas fiscais a nível local. Ver R. A. Musgrave e P. B. Musgrave *Public Finance in Theory and Practice*, N. York, McGraw-Hill, 1976, pp. 349-57.

¹⁹ Ver R. Varsano, "O Imposto Predial e Territorial Urbano: Receita, Equidade e Adequação dos Municípios, *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Vol. 7 (3), dez. 1977, 581-622 e F. A. Rezende da Silva, "Financiamento do Desenvolvimento Urbano", *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Vol. 3 (3) out. 1973, 543-84; C. A. Longo e J. C. S., Lima, "O IPTU como Fonte de Recursos a Nível Municipal: Aspectos de Eficiência e Equidade", xerox, 1980.

fiscal a nível municipal.²⁰ A reduzida produtividade do imposto imobiliário pode ser explicada pelo reduzido esforço fiscal da maioria das municipalidades. Oliveira e Lima sugerem que este fenómeno decorre daquilo que chamam “caronismo fiscal”, ou seja, a reduzida exploração das bases tributárias próprias, devido ao alto custo político desta iniciativa, em relação aos recursos provenientes de transferências de outras esferas de governo.²¹

A isenção de produtos de primeira necessidade, combustíveis, máquinas e equipamentos agrícolas, e a não-inclusão do IPI na base tributária do ICM são responsáveis por grande parte da redução das receitas dos estados. As isenções são comumente defendidas com base em argumentos de justiça social, isto é, os preços desses produtos ou insumos precisam ser protegidos porque estes bens constituem, ou ajudam produzir, uma parcela importante da cesta de consumo básica das famílias de baixa renda. Adicionalmente, teme-se o impacto inflacionário decorrente da eventual extinção desses subsídios. Embora atraentes, esses argumentos não implicam que isenções do ICM sejam uma forma ideal para favorecer indivíduos de baixa renda e/ou conter aumentos no índice de preços. Argumentou-se acima que, num sistema federativo, uma divisão ideal das funções fiscais entre várias esferas de governo atribuiria atividades redistributivas (e compensatórias) ao governo federal, e funções alocativas (provisão de bens públicos) aos governos federal, estadual, ou municipal, conforme a extensão espacial dos benefícios e custos dos serviços públicos. Neste contexto, ajustamentos na distribuição de renda via subsídios a produtos de demanda inelástica seriam efetuados com menor custo pelo governo federal, por exemplo, através de subsídios diretos a indivíduos de baixa renda ou através de incentivos à produção desses bens. Por outro lado, o impacto decorrente da elevação dos preços dos produtos de primeira necessidade sobre o nível geral de preços poderia ser neutralizado através de uma política macroeconômica compensatória.

Por que devem as alíquotas do ICM ser fixadas pelo governo federal? A dificuldade geralmente apontada para explicar a uniformidade de alíquotas entre estados é a da “guerra fiscal”. Diz-se que, se cada governo tiver autonomia para fixar suas próprias alíquotas, então, no afã de atrair indivíduos e recursos, cada estado iria reduzir suas alíquotas efetivas a tal ponto que os mes-

²⁰ Id., *ibid.* (V. nota 19).

²¹ J. T. Oliveira e J. C. S. Lima, *Incidência dos Impostos Municipais e uma Avaliação das Transferências de Recursos Federais: o Caso dos Municípios das Capitais*, Relatório de Pesquisa, FIPE, fevereiro 1979.

mos problemas financeiros de hoje iriam se repetir. Este argumento é na melhor das hipóteses discutível, a menos que se suponha irracionalidade por parte dos agentes tomadores de decisão. A competição fiscal, no sentido de que cada estado procura reduzir suas alíquotas para atrair investimentos e aplica seus recursos de forma compatível com esses objetivos, é altamente recomendável do ponto de vista econômico, e mesmo político. Se porventura o orçamento fiscal for mal administrado, os representantes estaduais não teriam, *a priori*, razões suficientes para voltar-se para o governo federal em busca de auxílio. Isto daria aos governos estaduais maior autonomia fiscal mas, em contrapartida, exigiria deles maior responsabilidade fiscal. Uma estrutura de alíquotas diferenciadas entre estados pode gerar problemas de divisão de receita no comércio interestadual, devido ao atual método de arrecadação do ICM. Entretanto, este problema seria contornado facilmente pela substituição do atual método do crédito pelo da subtração ou, então, através da adoção do princípio do destino nestas transações. Neste caso, se a alíquota efetiva que incide sobre os produtos exportados (para os outros estados e o exterior) é zero, e aquela que incide sobre os produtos importados (de outros estados e do exterior) é igual à alíquota interna de cada estado, não haveria problema de divisão da receita do ICM. Em outras palavras, cada estado tributaria e arrecadaria integralmente o imposto aplicado sobre os produtos consumidos dentro de sua fronteira, isto é, não ocorreria a chamada "exportação de impostos".

É conveniente apontar as repercussões de política fiscal, tributária e financeira das medidas propostas acima. O impacto inflacionário sobre o nível geral de preços induzido pela eliminação das isenções não deve ser superior ao valor da alíquota média do ICM, ponderada pela participação dos produtos isentos no total da produção nacional. O impacto tributário sobre a divisão de receitas que decorre da substituição do método do crédito de arrecadação pelo método da subtração, ou do sistema de alíquotas "mistas", aplicado nas transações para fora do estado, pelo princípio do destino generalizado, depende das alíquotas efetivas de cada produto saído ou entrado, bem como do saldo e composição da balança comercial de cada estado com o resto do país e o exterior. O resultado líquido dessas mudanças para o total das finanças estaduais é negligível, mas, provavelmente, ganhos e perdas de receitas ocorrerão entre estados. Entretanto, o impacto financeiro positivo sobre o orçamento estadual que decorre da eliminação das isenções é substancial e deve compensar largamente eventuais desequilíbrios. Desequilíbrios persistentes seriam minimizados através da introdução gradual das medidas aqui propostas e pela variação das alíquotas nominais do ICM.

Abstract: This work considers that federal government interest is to give more autonomy to the states. It exposes that if states could make laws about their own ICM (Goods Circulation Tax), probably immunities would be limited and effective rates would be different among states. It would result in a better use of public and private funds, as it could reduce tributary dispute among federal, state and municipal governments. On the other hand, it suggests that, in order to accomplish ICM with different rates among states, the ICM subtraction method would replace with advantage the credit method adopted by Brazil. Finally, it is showed that problems related to interstates trade tributation could be avoided if it was adopted the same tax adjustment principle of the frontiers, origin or destination, for both domestical and external trade.