

Réplica: o caso dos ajustamentos de impostos na fronteira: uma contribuição para a reforma do ICM

CARLOS A. LONGO *

O objetivo básico de nosso trabalho foi estudar o problema da fixação do ajustamento de impostos na fronteira (AIF) quando as alíquotas estaduais do ICM não são uniformes.¹ Através da introdução do lado das despesas do orçamento público, sugerimos um conjunto de regras que podem ser usadas para definir um sistema neutro de coordenação de impostos entre Estados, no que se refere à tributação de produtos. Neste sentido, incluímos o comércio exterior, bem como o comércio interestadual, numa estrutura tributária com alíquotas diferenciadas entre Estados e sugerimos uma reforma na atual sistemática do AIF que minimiza o problema das distorções no fluxo doméstico e externo de produtos e fatores e a iniquidade fiscal entre Estados.

Ricardo Varsano, em seu comentário, diverge em relação à conclusão do nosso trabalho essencialmente em dois pontos principais: a) segundo ele, utilizamos um argumento "falacioso" para derivar o conjunto de regras que norteiam a escolha do AIF; e b) o método da subtração *não* é preferível ao do crédito, como sugerido por nós, para implementar as regras mencionadas acima. Discutimos estes pontos a seguir.

Varsano conclui, na Seção 3, que sua análise contradiz nossas implicações quanto à escolha de um princípio adequado ao AIF. Faz isto utilizando um modelo simples de comércio internacional e suge-

* Da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da USP.

¹ Ver Carlos A. Longo, "Uma Contribuição para a Reforma do ICM: O Caso dos Ajustamentos de Impostos na Fronteira", in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 9, n.º 3 (dezembro de 1979), pp. 803-818.

rindo que “não é possível escolher o AIF com base no aumento ou não dos preços dos produtos, visto que o comportamento destes depende da própria escolha de AIF”. Entretanto, como ele mesmo reconhece, “[o AIF] não é o único fator a determinar o nível de preços”. De fato, se a participação do comércio exterior e interestadual na economia de um Estado não for substancial, podemos esperar que o impacto do AIF no nível de preços seja desprezível.

Em nosso trabalho, consideramos um modelo que fez uso generalizado do critério da tributação, de acordo com o benefício, para atingir a coordenação de ambos, impostos e despesas do Governo. Aqui, uma distinção é feita entre o financiamento das despesas com bens ou serviços finais e intermediários do Governo, e uma atenção especial é atribuída ao movimento de preços absolutos induzido pela introdução do imposto. Por exemplo, neste contexto, a neutralidade do imposto entre Estados requer que as receitas para cobrir o custo de provisão de bens finais sejam arrecadadas de acordo com o princípio de destino (origem) se os preços dos produtos aumentam (permanecem inalterados) com o imposto. Quando o critério do benefício é adotado para a escolha do princípio da tributação interjurisdicional, então, *por definição*, a escolha do AIF não deve alterar o nível de preços.² Neste sentido, suponhamos que a despesa com bens ou serviços finais do Governo seja basicamente financiada via expansão monetária, que compense o pagamento de um imposto sobre o consumo. Neste caso, o Governo deixaria o nível de preços dos fatores inalterado e elevaria proporcionalmente o nível de preços dos produtos tributados.³ Quando uma parcela desses produtos

² Rigorosamente falando, um imposto *per capita* é eficiente somente quando os benefícios dos serviços públicos são iguais entre jurisdições (indivíduos). Semelhantemente, um imposto proporcional sobre o consumo é eficiente somente quando os benefícios dos serviços públicos são proporcionais ao valor do consumo.

³ Note-se que o efeito de um imposto sobre o nível de preços absolutos não depende somente da sua incidência, mas também da política macroeconômica que acompanha o imposto (ver C. E. McLure, Jr., “Tax Incidence, Macroeconomic Policy, and Absolute Prices”, in *Quarterly Journal of Economics*, vol. 84 (maio de 1970), pp. 254-267). O problema é determinar, por um lado, se os bens que cruzam a fronteira levam ou não, incorporados a eles, serviços públicos intermediários fornecidos pelo Estado de origem e, por outro, se o preço destes

fosse vendida para fora do Estado, o custo dos serviços públicos não deveria ser pago pelo consumidor de fora do Estado porque ele não se apropriaria desse benefício. Neste caso, a adoção do princípio de destino não alteraria o preço dos produtos e serviria apenas para determinar a que Estado (de origem ou de destino do produto) caberia a receita de impostos. Portanto, o modelo de comércio internacional utilizado por Varsano é inadequado e leva a uma conclusão incorreta.

Na Seção 2, a crítica de Varsano ao nosso trabalho concentra-se na comparação entre os métodos do crédito e da subtração para arrecadação do ICM. O primeiro argumento com o qual procura mostrar a superioridade do método do crédito sobre o da subtração está relacionado com a aplicação do “princípio de origem restrito”. Segundo ele, os problemas gerados pela aplicação simultânea do princípio de origem para o comércio interestadual e do princípio de destino para transações internacionais provoca uma realocação de receitas tributárias que independe do método de arrecadação do imposto.⁴ Isto é verdade, porém nunca dissemos o contrário. Em nosso trabalho, apontamos alguns problemas associados à adoção do “princípio de origem restrito”,⁵ e a partir daí Varsano inferiu que “a posição da mesma no texto induz o leitor a pensar que ela diz respeito somente ao método de crédito”. Entretanto, esta não foi nossa intenção, e nos penalizamos por isso se de fato nossa colocação deu margem a má interpretação.

A seguir Varsano afirma, sem comprovar, que “o método de crédito fiscal permite a adoção do princípio de destino com alíquotas iguais ou diferentes entre Estados”. Esta afirmação contradiz uma das implicações principais do nosso trabalho. Com efeito, argumentamos que o método do crédito pode ser usado para discriminar

produtos refletem ou não o valor do serviço público fornecido (ver C. A. Longo, “A Escolha dos Ajustamentos de Impostos na Fronteira com Fluxo de Comércio Triangular”, in *Estudos Econômicos* (a sair), especialmente o Cap. 6, Seção 6.3, para uma tentativa de aplicação dessa metodologia).

⁴ Adicionalmente, a menos que o mesmo princípio de AIF seja adotado no comércio interestadual e externo, haverá uma realocação de receitas entre Estados, ainda que as alíquotas estaduais sejam uniformes entre si (ver C. A. Longo, “A Escolha dos Ajustamentos...”, *op. cit.*).

⁵ Ver C. A. Longo, “Uma Contribuição para a Reforma...”, *op. cit.*

entre bens finais, mas não pode aplicar tratamento diferenciado nos estágios de produção se isto se fizer necessário, enquanto que o método de subtração pode discriminar entre estágios de produção, mas não pode proporcionar tratamento diferenciado aos bens finais.⁶ Isto implica que a adoção de alíquotas internas diferenciadas entre Estados não é facilmente aplicável ao ICM com o método do crédito de arrecadação. No caso de produtos vendidos para fora do Estado, precisa-se discriminar entre Estados, dado que o produto exportado (para dentro e para fora do País) e importado (de dentro e de fora do País) será em geral tributado, em cada Estado, com diferentes alíquotas. Como o método da subtração pode discriminar entre estágios de produção e, portanto, entre diferentes Estados, concluímos que este pode ser utilizado com vantagem, em lugar do método do crédito, para implantar o ICM com alíquotas diferenciadas entre Estados.

As considerações finais de Varsano, na Seção 4, pouco adicionam ao conteúdo do texto, mas revelam que o autor discorda da "idéia fundamental" do nosso trabalho. Afirma ele que procuramos estabelecer, via AIF, a coordenação das despesas públicas entre jurisdições. Isto não é exato, porque o que tentamos sugerir foi uma relação entre o AIF e o orçamento público como um todo, que inclui as receitas, bem como as despesas públicas. Mais adiante, salienta que as externalidades interjurisdicionais do lado das despesas públicas poderiam, eventualmente, invalidar nossas conclusões. Julgamos improcedente esta afirmação porque a escolha de AIF, da forma como a definimos no texto, independe das externalidades, quer sejam do lado das despesas ou das receitas (*e. g.*, exportação de impostos).⁷

⁶ Não é impossível isentar estágios de produção utilizando o método do crédito porque o setor isento pode ser autorizado a creditar-se do imposto devido sobre seu valor adicionado. Entretanto, para que esta isenção não seja compensada em estágios posteriores ao isento, é preciso que o valor do imposto não recolhido seja adicionado ao valor dos impostos pagos em estágios anteriores.

⁷ Especificamente, procuramos estabelecer um conjunto de regras que possam ser usadas para definir um sistema neutro de AIF, no que se refere à tributação de produtos. Um problema semelhante surge com os fluxos de renda e os efeitos de externalidade entre jurisdições, mas estes aspectos estão além do objetivo do nosso trabalho.

Varsano afirma corretamente que a literatura sobre coordenação fiscal entre governos do mesmo nível é ainda incipiente e que a implementação do AIF como propuzemos seria uma experiência pioneira. Entretanto, isto não implica, como ele diz, que esta experiência seria provavelmente “perigosa”. Mais adiante, sugere que alterações constantes na estrutura das despesas públicas poderiam invalidar a implementação do AIF. Isto é possível, mas depende de um exame cuidadoso dos dados. Convém salientar que não julgamos necessário o conhecimento minucioso de cada item da despesa pública para que nossa metodologia seja utilizada com sucesso na orientação de discussões de tributação interestadual. É suficiente reconhecer o papel crucial das despesas públicas, bem como dos impostos, no processo de *interpretação e fixação* do AIF. Isto contribuiria para evitar distorções na alocação de receitas entre Estados e minimizaria o problema de transferências compensatórias do Governo Federal.

(Originais recebidos em julho de 1979.)

