

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

CARLOS A. LONGO **

1 — Introdução

O imposto sobre o valor adicionado de circulação de mercadorias, ICM, criado pela reforma tributária de 1967, representa um avanço em termos técnicos sobre o antigo imposto "em cascata" sobre vendas e consignações. Entretanto, certas particularidades do ICM vêm causando distorções no fluxo comercial dos Estados, doméstico e externo, na distribuição das receitas entre Estados e na alocação das funções fiscais do setor público entre diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal). Por exemplo, o sistema atual do ICM favorece em termos de receita tributária os Estados com balança comercial positiva (negativa) no comércio interestadual (internacional), na medida em que o princípio de origem (destino) aproximado é adotado no comércio interestadual (internacional). Por outro lado, a atual uniformização das alíquotas do ICM entre Estados retira autonomia dos governos estaduais na prestação dos serviços públicos de caráter local. Aumentos eventuais dos serviços públicos a nível estadual têm sido realizados via expansão da dívida pública e/ou maior volume de transferências do Governo Central. Na medida em que a expansão da dívida pública estadual é limitada e as transferências do Governo Central se constituem na principal fonte alternativa de receitas, este sistema de alíquotas uni-

* Sou grato a Ricardo Varsano pelos seus comentários a uma versão preliminar deste texto. Naturalmente, os erros e as omissões remanescentes são de minha inteira responsabilidade.

** Da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da USP.

formas vai contrariar princípios aceitos de uma distribuição eficiente das atividades fiscais entre diferentes níveis de governo.

Este trabalho tem por finalidade essencial estudar o problema da fixação do ajustamento de impostos na fronteira (AIF), quando as alíquotas estaduais do ICM não são uniformes. Partiremos do pressuposto de que é eficiente, do ponto de vista alocativo, manter uma certa liberdade na fixação das alíquotas do ICM a nível estadual.¹ Através da introdução do lado das despesas do orçamento público, sugerimos aqui um conjunto de normas que podem ser usadas para definir um sistema neutro de coordenação de impostos entre Estados, no que se refere à tributação de produtos. Uma característica comum dos estudos sobre o AIF realizados no Brasil é a não inclusão do comércio exterior. Neste trabalho incluímos o setor externo numa estrutura tributária com alíquotas não uniformes entre Estados e sugerimos uma reforma na atual sistemática do AIF que minimiza o problema das distorções nos fluxos doméstico e externo de produtos e fatores e a iniquidade fiscal entre Estados.

Primeiramente iremos descrever alguns dos principais inconvenientes da atual estrutura de AIF dos Estados brasileiros. Em seguida faremos uma revisão sumária da literatura que trata das implicações econômicas do AIF. Depois examinaremos e formularemos uma solução alternativa para contornar ao menos parte das questões apontadas. Os problemas administrativos envolvidos na implantação da solução indicada por este estudo é o tema da última seção. Um breve sumário e um resumo das conclusões sugeridas aqui encerram este trabalho.

¹ Por questões de eficiência na alocação de fatores e população entre Estados, a distribuição de funções fiscais entre diferentes níveis de governo organizados sob um regime federativo depende da natureza dos serviços públicos oferecidos. Idealmente, um modelo de distribuição fiscal entre diferentes níveis de governo iria limitar os governos estaduais a atividades alocativas, enquanto que atividades distributivas, bem como as alocativas de caráter nacional, seriam providas pelo Governo Central. Ver G. Stigler, "Tenable Range of Functions of Local Government", in Joint Economic Committee, Subcommittee on Fiscal Policy, *Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability* (Washington, D. C., 1957), pp. 213-19, reproduzido em E. S. Phelps (ed.), *Private Wants and Public Needs* (Nova York: Norton, 1952), pp. 167-76. Ver também W. E. Oates, "The Theory of Public Finance in a Federal System", in *Canadian Journal of Economics*, vol. 1 (fevereiro de 1968), pp. 27-54.

2 — Inconvenientes da atual estrutura de AIF

O problema da alocação de impostos entre Estados, ainda que não peculiar ao ICM, torna-se mais aparente sob o ICM 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 entre os diferentes Estados, a adoção do ICM requer a especificação de um princípio adequado de AIF. A adoção do princípio de destino requer a aplicação de AIF explícitos 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 explícitos ou, equivalentemente, ajustamentos de impostos (ou alíquotas) especiais nas transações interestaduais.

O sistema de alíquota dupla adotado no Brasil tem a vantagem de representar um compromisso entre os princípios de origem e destino no comércio interestadual. O diferencial de alíquota interno/externo constitui, na verdade, o equivalente a um sistema parcial de impostos compensatórios sobre as importações e rebates nas exportações do comércio interestadual, sem precisar AIF nominais. A alíquota do imposto é 15% no Norte e Nordeste e 14% no resto do País. A alíquota sobre as vendas interestaduais é 11%. O imposto pago para o Estado de origem é usado como crédito do imposto a pagar no Estado de destino.

A comissão de reforma tributária de 1967 tinha esperança de que o sistema de alíquotas diferenciadas, para as vendas internas e para outros Estados, assegurasse uma participação adequada na receita total do ICM por aqueles Estados que são importadores líquidos no comércio interestadual (em geral, os Estados menos desenvolvidos do País). Sugerimos na Seção 4 que a escolha de AIF no comércio interestadual não precisa ser decidida de modo tão *ad hoc* e procuramos estabelecer um esquema analítico que permite decidir se os princípios de origem ou de destino devem ser aplicados.

De modo a não pressionar o orçamento financeiro daqueles Estados que sempre tiveram, e ainda têm, suas economias essencialmente

baseadas na produção de produtos agrícolas e matérias-primas destinados à exportação internacional, a lei tributária brasileira não contempla rebates para a exportação internacional de bens primários. Uma padronização completa de AIF nas exportações internacionais, entretanto, é ainda um objetivo bem distante, mesmo para os produtos manufaturados. As exportações de manufaturados estão isentas do ICM pelos estatutos do imposto, mas isso não garante um tratamento uniforme para todas as exportações de manufaturados, na medida em que ainda não existe acordo sobre a aplicação de rebates do imposto na exportação de produtos que incorporam somente um pequeno valor de processamento acima do valor das matérias-primas básicas. A lei tributária tem sido interpretada de maneira pouco rigorosa no sentido de que o crédito do imposto nas exportações de manufaturados não deve ser permitido, a menos que o valor do processamento represente pelo menos o dobro do valor das matérias-primas originais.²

A incapacidade de alguns Estados em reconhecer o critério do dobro do valor das matérias-primas para promover rebates do imposto nas suas exportações tem gerado uma competição fiscal entre Estados que pode afetar negativamente a localização espacial das indústrias domésticas envolvidas. Um caso particular é o problema enfrentado pelas indústrias de óleo de mamona voltadas para a exportação, em Pernambuco e na Bahia. A essas indústrias foi negado crédito nas suas compras de caroço de mamona naqueles Estados, enquanto que o Estado de São Paulo permitiu crédito integral. Como conseqüência, as maiores firmas começaram a fechar suas fábricas do Nordeste e a concentrar suas operações em São Paulo, até que Pernambuco tomou a iniciativa de isentar caroços de mamona do imposto e a Bahia concedeu uma redução de 50% na sua alíquota. Caroços de mamona foram finalmente declarados isentos do imposto em todo o País por um convênio interestadual assinado em janeiro de 1970.³

Este sistema parcial de AIF no comércio exterior pode induzir um perfil ineficiente no fluxo do comércio internacional, bem como

² J. Linhares, *A Reforma Tributária e sua Implicação nas Finanças dos Estados e Municípios* (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1973), pp. 266-75.

³ Ver M. Guerard, "The Brazilian State Value-Added Tax", in *IMF Staff Papers*, vol. 20, n.º 1 (março de 1973), pp. 118-69.

pode não ser neutro em relação à localização industrial entre Estados. Na medida em que o setor agrícola não se beneficia dos créditos do imposto nas exportações para o exterior, e o setor industrial pelo menos parcialmente recebe este benefício, o sistema atual de AIF favorece indevidamente atividades onde o País não tem vantagem comparativa às custas de atividades onde ele é provavelmente mais eficiente no mercado internacional.⁴

3 — As implicações dos AIF sobre a eficiência

Nesta seção desconsideramos o lado das despesas da atividade do Governo e nos concentramos nos efeitos de AIF de impostos gerais sobre o perfil do comércio e a alocação de recursos entre os países envolvidos. O primeiro tratamento sistemático de AIF apareceu em 1953 no Tinbergen Report, preocupado com a estrutura diferenciada do imposto de vendas nos países da Comunidade Européia de Carvão e Aço.⁵ Apesar da eliminação das barreiras alfandegárias, os produtos do Mercado Comum ainda passavam de um sistema de tributação para outro quando esses produtos se deslocavam de um país da Comunidade para outro. Precisava, portanto, ser encontrada uma solução que evitasse superimpor impostos da mesma natureza, e que dessa maneira permitisse aos produtos se deslocarem livremente através da Comunidade.

Um dos resultados principais que emergiu da análise tradicional de AIF é que, quando as taxas de câmbio e/ou os níveis de preço são flexíveis e os impostos são realmente gerais, o comércio internacional não será alterado a longo prazo se um país se desloca do princípio de destino para o de origem, ou vice-versa, desde que o comércio internacional esteja equilibrado e os fatores de produção sejam fixos entre países.⁶

⁴ Ver M. H. G. P. Zockun *et alii*, *A Agricultura e a Política Comercial Brasileira*, Série Monografias (São Paulo: IPE/USP, 1976), vol. 8.

⁵ Ver Tinbergen Report, *European Coal and Steel Community, High Authority* (Luxemburgo, março de 1953).

⁶ Ver Neumark Report, "Report of the Fiscal and Financial Committee", *in*

Esse argumento nada mais é do que uma aplicação direta da teoria das vantagens comparativas baseada num modelo de equilíbrio estático do comércio internacional. Essencialmente, a teoria afirma que o comércio internacional não está baseado em nenhuma vantagem de custo absoluta que um país pode possuir sobre outros países na produção de um bem em particular, mas, antes, o comércio depende da diferença entre custos relativos de produção de um dado bem entre um país e outro.

Um imposto realmente geral não muda preços relativos dentro de um país, independente do AIF que ele adota, na medida em que a alíquota do imposto é a mesma para todos os produtos. Desde que a relação entre os dois países em termos reais permaneça a mesma, o efeito de uma mudança no AIF é apenas nominal, expresso em termos monetários e compensado automaticamente por variações no valor da taxa de câmbio, ou num mundo de taxa de câmbio fixa por variações no nível de preços absoluto.⁷

Dificuldades relativas à adoção de um princípio misto de AIF têm sido analisadas para o caso de impostos gerais que não são uni-

The EEC Reports on Tax Harmonization, traduzido para o inglês por H. Thurston (Amsterdã: International Bureau of Fiscal Documentation, 1963), pp. 95-156, também traduzido pelos editores do Commerce Clearing House, Inc., *Tax Harmonization in the Common Market* (Chicago, 1963); H. Shibata, "The Theory of Economic Unions: A Comparative Analysis of Customs Unions, Free Trade Areas, and Tax Unions", in C. S. Shoup (ed.), *Fiscal Harmonization in Common Markets*, vol. I (Nova York: Columbia University Press, 1967), pp. 145-264; H. G. Johnson e M. Krauss, "Border Tax Adjustments, Comparative Advantage and the Balance of Payments", in *Canadian Journal of Economics*, vol. 3, n.º 4 (novembro de 1970), pp. 595-602; E. Berglas, "Devaluation, Monetary Policy, and Border Tax Adjustments", in *Canadian Journal of Economics*, vol. 7, n.º 1 (fevereiro de 1974), pp. 1-11.

⁷ Uma desvalorização cambial produz variações nos preços relativos entre dois países que causam um deslocamento das despesas em direção às exportações do país que desvaloriza sua moeda e em direção contrária a suas importações. Esta variação nos preços relativos pode afetar o termo de troca no país que desvaloriza sua moeda. O termo de troca não irá mudar com uma desvalorização se a elasticidade da oferta das exportações é igual à elasticidade da demanda das importações no país e no exterior. Ver J. Robinson, "Beggars-My-Neighbour Remedies for Unemployment", in *Essays on the Theory of Employment* (2.ª ed.; Oxford: Blackwell, 1947), Parte III, Cap. 2. Reproduzido em *Readings in the Theory of International Trade* (Blakiston, Philadelphia: American Economic Association, 1949).

formes entre países ou Estados. A aplicação do princípio de origem restrito⁸ por uma comunidade econômica ou federação formada por países ou Estados com alíquotas do imposto diferenciadas gera uma realocação de receitas tributárias dos países membros ou Estados com alíquota elevada para aqueles com alíquota reduzida, através de um mecanismo inerente ao sistema de impostos compensatórios sobre todas as importações para a comunidade econômica ou federação e rebates de imposto em todas as exportações.⁹

As discussões do problema de AIF ficaram, em geral, restritas ao caso de economias abertas com balanço comercial equilibrado e fatores de produção imóveis entre países. Considerações de alíquotas não uniformes e de comércio triangular à parte, a adoção do princípio de origem (destino) significa que os Estados ou países apresentando *superavit* na balança comercial com outros Estados ou países irão ganhar (perder) receitas, enquanto que aqueles Estados ou países com balança comercial deficitária irão sofrer perda (ganho) de receitas.¹⁰

Quando serviços ou proprietários de fatores de produção podem se deslocar através de fronteiras, os princípios de origem ou de destino induzem movimentos de serviços ou proprietários de fatores, a menos que a alíquota do imposto seja igual à adotada nos outros Estados ou países (considerações de custo de transporte à parte). Quando ambos, proprietários e serviços de fatores, são móveis entre Estados ou países, qualquer tipo de AIF induz um desses movimentos, a menos que as alíquotas do imposto sejam iguais em todas as jurisdições, na medida em que os proprietários dos fatores podem

⁸ Princípio de origem restrito refere-se à adoção do princípio de origem sobre o comércio doméstico e do princípio de destino sobre o comércio internacional. Este sistema de AIF foi inicialmente sugerido para os países da Comunidade Econômica Européia em 1963 pelo Neumark Report, sendo posteriormente aplicado aos Estados no Brasil pela Reforma Tributária de 1967.

⁹ Alíquotas diferenciadas induzem os produtores dos Estados de alíquota reduzida a exportar para o exterior através daqueles de alíquotas elevadas. Similarmente, alíquotas diferenciadas induzem os consumidores dos Estados de alíquota elevada a importar do exterior através daqueles com alíquota reduzida. Ver H. Shibata, *op. cit.*

¹⁰ Ver C. K. Sullivan, "Indirect Tax Systems in the European Economic Community and the United Kingdom", in C. S. Shoup (ed.), *op. cit.*, vol. II, pp. 103-72.

minimizar sua carga tributária do princípio de destino morando no Estado ou país de alíquota reduzida ou, alternativamente, sua carga tributária do princípio de origem empregando seus fatores nos Estados ou países com alíquotas reduzidas.¹¹

4 — Coordenação de imposto com tributação de acordo com o benefício

Nesta seção examinamos a escolha de AIF, através da introdução do lado das despesas do setor público, e observamos a variação induzida pelo imposto no nível de preços absolutos e os benefícios das despesas públicas entre consumidores e produtores. Supomos um imposto geral, uniforme entre produtos e não-uniforme entre países ou Estados, que financia benefícios gerais das despesas públicas. Finalmente, não consideramos as externalidades interjurisdicionais dos impostos e benefícios.¹²

Nosso objetivo aqui será tratar dos aspectos relacionados com a eficiência e a equidade do comércio interjurisdicional. Especificamente, gostaríamos de estabelecer um conjunto de normas que possam ser usadas para definir um sistema neutro de AIF, no que se refere à tributação de produtos.¹³ Eficiência, como observado na seção anterior, do ponto de vista internacional requer que a escolha de um investidor do País onde investir não deve ser afetada por impostos diferenciados. No contexto desta seção, equidade interjurisdicional, bem como eficiência, irá requerer que a escolha de um investidor ou de uma família do país onde investir ou morar

¹¹ Ver R. Varsano, "Border Tax Adjustments, Factor Mobility, and Growth", tese doutoral (Stanford University, julho de 1977).

¹² Ver C. A. Longo, "Tax Coordination under Benefit Taxation", in *National Tax Journal*, vol. 31, n.º 4 (dezembro de 1978), pp. 385-89.

¹³ Um problema semelhante surge com a tributação de renda e lucros, mas eles não serão tratados aqui. Ver R. A. Musgrave e P. B. Musgrave, "International Equity", in R. M. Bird e J. G. Head (eds.), *Modern Fiscal Issues, Essays in Honor of C. S. Shoup* (Toronto, Canada: University of Toronto Press, 1972), pp. 63-85.

não deve ser afetada pelo diferencial entre impostos e benefícios ou equivalentemente pelo resíduo fiscal (*à la* Buchanan).¹⁴

O enfoque tradicional de que a incidência do imposto não depende do seu impacto sobre o nível de preços é baseado num modelo teórico simples, no qual toda renda é derivada da renda dos fatores e das despesas do governo, e esta renda ou é mantida constante (*differential incidence*) ou adquire bens em quantidade que exatamente contrabalança a redução nas compras do setor privado (*balanced-budget incidence*).¹⁵ No contexto desse modelo, a incidência do imposto não depende de seu impacto sobre o nível de preços; esta proposição pode não ser correta no contexto da incidência interjurisdicional, onde transferências de receitas fiscais são uma fonte importante de renda. Neste caso, a incidência interjurisdicional do orçamento público depende do que acontece com o nível de preços. Por exemplo, se um imposto nacional sobre produtos aumenta o nível de preços e o volume da transferência (digamos, do governo central para um governo local) é fixo em termos monetários, o imposto gera uma carga que é suportada pelo recipiente dessa transferência, porque o maior nível dos preços reduz o valor real da transferência. Alternativamente, se o imposto não altera o nível de preços, o recipiente dessa transferência não iria suportar a carga do imposto na medida em que o poder de compra da sua transferência não seria afetado (à parte considerações de incidência dos benefícios).¹⁶

Consideremos agora um modelo que faz uso generalizado da tributação de acordo com o benefício para atingir a coordenação de ambos, impostos e despesas do governo.¹⁷ Neste modelo, uma dis-

¹⁴ Ver J. M. Buchanan, "Federalism and Fiscal Equity", in *American Economic Review*, vol. 40 (setembro de 1950), pp. 583-600.

¹⁵ Ver C. E. McLure Jr., "Tax Incidence, Macroeconomic Policy, and Absolute Prices", in *Quarterly Journal of Economics*, vol. 84 (maio de 1970), pp. 254-67.

¹⁶ O ponto de vista de que preço absoluto é relevante para a incidência do imposto foi recentemente sustentado por E. K. Browning, "The Burden of Taxation", in *Journal of Political Economy*, vol. 86, n.º 4 (agosto de 1978), pp. 649-71.

¹⁷ O uso da tributação de acordo com o benefício associado com a escolha de AIF foi sugerido anteriormente, mas o papel da variação induzida pelo imposto nos preços absolutos não tem sido claramente apontado neste contexto.

tição é feita entre o financiamento das despesas com bens ou serviços intermediários e finais do governo.¹⁸ A despesa com bens ou serviços intermediários do governo refere-se à oferta dos serviços públicos que entram no custo de produção do produto doméstico. O custo de provisão desses serviços pode ou não ser refletido no preço do produto que é pago pelo consumidor doméstico. Se este produto porventura é exportado, o consumidor de fora do Estado torna-se beneficiário do serviço público. A menos que os preços absolutos aumentem e reflitam o custo desses serviços, o consumidor de fora do Estado não pagará pelo serviço público. A neutralidade do imposto entre Estados vai requerer então que receitas para cobrir o custo desses serviços sejam arrecadadas de acordo com o princípio de origem se os preços dos produtos aumentam com o imposto. Se os preços dos produtos não aumentam, as exportações devem ser tributadas de modo a manter inalterado o preço relativo (em termos reais) dos bens domésticos e externos.

Por outro lado, a despesa com bens ou serviços finais do governo refere-se à oferta dos serviços públicos que são consumidos pelos indivíduos no lugar de sua residência. Outra vez, o custo de provisão desses serviços pode ou não ser refletido no preço do produto que é pago pelo consumidor doméstico. Quando o produto é exportado, o custo desses serviços não deve ser pago pelo consumidor de fora do Estado, que, neste caso, não se torna beneficiário do serviço público. A neutralidade do imposto entre Estados requer então que

Ver C. S. Shoup, "Export Exemption and Import Taxation under Sales Taxation", in *Excise Tax Compendium* (Washington, D. C.: Committee on Ways and Means, U. S. Government Printing Office, 1964), pp. 54-64; E. R. Morss, "Tax Policy Implications of Free Trade", in *Public Finance*, vol. 21, n.º 3 (1956), pp. 372-89; e R. A. Musgrave, *Fiscal Systems* (New Haven: Yale University Press, 1969), Cap. 9.

¹⁸ O argumento de que é impossível distinguir o bem final do bem intermediário da atividade do governo é difícil de sustentar se ele significa a incapacidade de identificar as duas características do produto público em contraste com a dificuldade de medi-los com dados ordinariamente disponíveis. Ver S. Kuznets, *National Income and Its Composition, 1919-1938* (Nova York: National Bureau of Economic Research, 1941), e *National Income: A Summary of Findings* (1946); C. S. Shoup, *Principles of National Income Analysis* (Boston: Houghton Mifflin, 1947), Cap. 4 e 7; e R. A. Musgrave, *The Theory of Public Finance* (Nova York: McGraw-Hill, 1959), Cap. 9.

receitas para cobrir o custo desses serviços sejam arrecadadas de acordo com o princípio de destino se os preços dos produtos aumentam com o imposto. Caso contrário, se os preços dos produtos não aumentam, o princípio de origem deve ser adotado de modo a manter inalterado o preço relativo dos bens domésticos e externos.¹⁹ O conjunto de normas sugeridas neste e no parágrafo precedente está resumido na tabela a seguir.

Tributação de acordo com o benefício e a escolha do AIF

Benefício para	Preço do Produto	
	Aumenta	Inalterado
Consumidores	Princípio de Destino	Princípio de Origem
Produtores	Princípio de Origem	Tarifa sobre Exportação

5 — Problemas de implementação

Qual o tipo de imposto geral que poderia implementar melhor este sistema de tributação interestadual de acordo com o critério do benefício? Enquanto o imposto de vendas a varejo aplica o princípio de destino automaticamente, o imposto sobre o valor adicionado (IVA) pode ser aplicado mais ou menos facilmente em qualquer base, origem ou destino. Portanto, caso seja necessária a aplicação de um sistema tributário misto (origem-destino) ou mesmo do princípio de origem, na sua forma pura, a adoção do IVA seria mais indicada.

Os dois métodos mais usuais de calcular o imposto a pagar sob o IVA são variantes do que se poderia chamar o método da dedu-

¹⁹ Ver Longo, *op. cit.*, p. 387.

ção.²⁰ Sob o primeiro, o método da subtração, a alíquota legal do imposto é aplicada diretamente ao valor adicionado da firma, que por sua vez é calculada subtraindo-se o valor dos *inputs* comprados das vendas. Sob a segunda variante do método de dedução, a firma calcula seu imposto bruto a pagar aplicando a alíquota legal ao valor total das vendas, e deduz então desse resultado o valor do imposto que ela pagou nas suas compras, de modo a calcular o imposto líquido a pagar. Porque a firma é autorizada a creditar-se dos impostos pagos anteriormente nos seus *inputs*, este método de calcular o imposto a pagar é chamado método do crédito.

A aplicação simultânea dos princípios de origem e de destino pelos Estados gera alguma dificuldade de interpretação da sistemática do imposto nas operações interestaduais. Uma representação formal deste problema pode facilitar sua interpretação.²¹ Seja t^F a alíquota do imposto aplicado nas operações interestaduais e t^D a alíquota do imposto aplicada nas vendas internas. Se, por exemplo, o Estado A vende para o Estado B um produto pelo valor de (bruto de imposto) V^A , e se este produto alcança o consumidor final em B , pelo valor de $V^A + V^B$, então o ICM arrecadado pelo tesouro do Estado B será:

$$T_B = t^D (V^A + V^B) - t^F V^A$$

ou:

$$T_B = (t^D - t^F) V^A + t^D V^B$$

Quando o imposto interestadual é zero ou, equivalentemente, o princípio de destino é adotado, todos os impostos pagos sobre os bens transacionados são recolhidos pelo Estado B . Por outro lado, quando as alíquotas internas e interestaduais são equalizadas ou, equivalentemente, o princípio de origem é adotado, então o Estado B não

²⁰ Ver C. E. McLure Jr., "The Tax on Value Added: Pros and Cons", in *Value Added Tax: Two Views* (Washington, D. C.: American Enterprise Institute, 1972), pp. 1-68.

²¹ Ver O. E. Rebouças, "Imposto sobre Circulação de Mercadorias: Diagnóstico e Alternativas", in *Revista Econômica do Nordeste*, vol. 8, n.º 2 (abril/junho de 1977), pp. 213-59.

arrecada impostos sobre os bens transacionados. No primeiro caso, a arrecadação de *B* é igual a $t^D (V^A + V^B)$ e, no segundo, é igual a $t^D V^B$.

A aplicação simultânea do princípio de origem para o comércio interestadual e do princípio de destino para as transações com o exterior leva a uma realocação de receitas tributárias entre Estados, mesmo quando as alíquotas do 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 do imposto implícita, 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. Similarmente, sempre que um produto é manufaturado e consumido em um Estado a partir de matérias-primas importadas do exterior através de outro Estado, a adoção do imposto compensatório sobre as importações do exterior implica, na prática, que o Estado que promove a importação internacional, independentemente de tributar o valor adicionado dentro da sua fronteira, ainda se apropria do imposto arrecadado sobre as matérias-primas incorporadas no bem que é produzido no exterior e consumido em outro Estado.²²

Se for necessário, por questões de política econômica, tributar determinados produtos finais a uma alíquota maior ou menor do que a aplicada correntemente, este objetivo pode ser atingido de modo conveniente sob o método do crédito. Uma característica geral e essencial deste método de arrecadação é que somente tem importância a alíquota aplicada no último estágio do processo de produção-distribuição, na medida em que o crédito recebido pela firma neste estágio corresponde a todos os impostos pagos pela firma nas suas compras.

²² A realocação de receitas tributárias entre Estados, decorrente da aplicação simultânea dos princípios de origem e de destino com alíquotas do imposto uniformes nos comércios interno e externo, foi analisada por C. A. Longo, "A Escolha de Ajustamento de Impostos na Fronteira com Fluxo de Comércio Triangular", in *Estudos Econômicos*, a sair.

Por outro lado, se determinado estágio da produção (por exemplo, agricultura) deve ser favorecido por questões de política econômica, o método do crédito de arrecadação é conceitualmente inferior ao de subtração. Precisamente porque a alíquota no último estágio é a única que conta no método do crédito, as alíquotas aplicadas nos estágios anteriores são irrelevantes, e torna-se difícil tratar diferentes estágios diferentemente.²³ Alternativamente, o método da subtração fornece facilmente, do ponto de vista teórico, um tratamento diferenciado entre estágios. Este método aplica a alíquota do imposto de cada estágio diretamente no valor adicionado naquele estágio, mas sem afetar a arrecadação do imposto nos outros estágios. Portanto, o tratamento diferenciado de um determinado estágio será transferido até o fim (último estágio) na forma de uma carga tributária reduzida para os produtos que passaram por aquele estágio. Em resumo, o método do crédito pode ser usado para discriminar entre bens finais, mas não pode aplicar tratamento diferenciado nos estágios de produção se isto se fizer necessário. Por outro lado, o método da subtração pode discriminar entre estágios de produção, mas não pode proporcionar tratamento diferenciado aos bens finais.²⁴

Uma implicação do exposto acima é que a adoção de alíquotas internas diferenciadas entre Estados não é facilmente aplicável ao ICM com o método do crédito de arrecadação do IVA. 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.²⁵ Como o método da subtração pode discriminar entre estágios de produção e, portanto, entre diferentes Estados, este método pode ser utilizado

²³ 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.

²⁴ Ver McLure, "The Tax on Value Added...", *op. cit.*, pp. 18-20.

²⁵ Para um argumento a favor de alíquotas diferenciadas entre Estados, ver C. A. Longo, "Federalismo Fiscal e as Alíquotas do ICM entre Estados", in *Revista Brasileira de Economia*, vol. 33, n.º 2 (abril/junho de 1979), pp. 301-17.

com vantagem, em lugar do método do crédito, para implantar o ICM com alíquotas diferenciadas entre Estados.²⁶

A adoção do princípio de destino utilizando o método da subtração requer em cada firma a aplicação da alíquota estadual sobre a diferença entre a receita das vendas para dentro do Estado e o custo de aquisição das mercadorias provenientes de dentro do Estado. Portanto, no princípio de destino o imposto não se aplica às exportações, mas as importações são tributadas. Por outro lado, a adoção do princípio de origem requer a aplicação, em cada firma, da alíquota estadual sobre a diferença entre a receita das vendas para dentro e para fora do Estado e o custo de aquisição das mercadorias provenientes de dentro e de fora do Estado. Portanto, no princípio de origem o imposto se aplica às exportações, mas as importações não são tributadas. Finalmente, a adoção de tarifas sobre as exportações requer, em cada firma, além do princípio de origem, a aplicação da alíquota estadual sobre a receita das vendas para fora do Estado.²⁷

6 — Sumário e conclusão

Partimos do pressuposto de que é eficiente, do ponto de vista alocativo, manter uma certa liberdade na fixação das alíquotas do ICM a nível estadual. Vimos que o atual sistema brasileiro de AIF parciais no comércio exterior pode distorcer o fluxo do comércio internacional, bem como pode não ser neutro com relação à localização industrial entre Estados. Vimos também que uma realocação das receitas do ICM entre Estados pode ser gerada com a aplicação simultânea do princípio de origem para o comércio interestadual e do princípio de destino para as transações com o exterior, mesmo quando as alíquotas do ICM são aplicadas uniformemente nos comércios

²⁶ Note-se que o critério do benefício sugerido na seção anterior não especifica uma alíquota para a tributação interna de cada Estado.

²⁷ Note-se que uma firma que se especializa na venda de mercadorias para fora do Estado receberá, de acordo com o princípio de destino, um crédito fiscal dado pelo produto da alíquota estadual e o custo de aquisição das suas mercadorias.

interno e externo. Para contornar alguns problemas gerados pela aplicação inadequada de AIF, introduzimos o lado das despesas do setor público e observamos a variação induzida pelo imposto no nível dos preços absolutos e os benefícios das despesas públicas entre consumidores e produtores. Se, por exemplo, o ICM é inteiramente transferido para o preço dos produtos e as despesas públicas vão beneficiar essencialmente os residentes locais, então o princípio de destino deveria ser adotado tanto para o comércio interestadual como para o internacional. Vimos que o AIF não é facilmente aplicado ao ICM quando o método do crédito de arrecadação do ICM é utilizado com alíquotas diferenciadas entre Estados. Como o método da subtração pode discriminar entre estágios de produção e, portanto, entre diferentes Estados, este método deve ser utilizado em lugar do método do crédito para implantar mais facilmente o critério do benefício na escolha de AIF.