

Os ajustamentos de fronteira do ICM, o comércio interestadual e internacional e a autonomia fiscal dos Estados*

RICARDO VARSANO **

I — Introdução

Em 1963, foi publicado um importante trabalho que praticamente definiu os sistemas tributários dos países membros da Comunidade Econômica Européia (CEE). Este trabalho, conhecido como Relatório Neumark,¹ sugeria que os países membros da CEE adotassem para tributação de produtos um imposto sobre o valor adicionado, que utilizasse o princípio de origem para o comércio entre países membros e o de destino para o comércio com o resto do mundo.

Tributação pelo princípio de destino significa que somente bens a serem utilizados no país são tributados por este país. Em outras palavras, tributa-se igualmente bens produzidos e consumidos internamente e bens importados, enquanto as exportações se fazem livre de imposto. Tributação pelo princípio de origem corresponde ao caso em que todos os bens que se originam do país são tributados por este país. Tributa-se igualmente os bens produzidos e consumidos internamente e as exportações, ao passo que as importações não são tributadas. Pode-se mostrar que sob certas condições, entre as quais a imobilidade internacional dos fatores de produção, os

* O autor agradece a Carlos A. Longo pelos seus comentários a uma versão anterior deste trabalho. Erros porventura existentes são de responsabilidade exclusiva do autor.

** Do Instituto de Pesquisas do IPEA.

¹ International Bureau of Fiscal Documentation, *The Report of the Fiscal and Financial Committee and the Report of the Sub-Groups A, B and C* (Amsterdã: International Bureau of Fiscal Documentation, 1963).

impostos criados pela utilização de cada um destes princípios, desde que gerais, são equivalentes quanto a efeitos sobre as variáveis reais da economia. Em particular, ambos são neutros no que se refere aos efeitos sobre o comércio exterior.²

O que o Relatório Neumark propunha, no entanto, era um sistema misto, mais tarde conhecido pelo nome de "princípio de origem restrito". A principal vantagem deste sistema seria permitir a eliminação de barreiras fiscais entre países da CEE, o que é conveniente do ponto de vista administrativo e psicologicamente favorável a uma maior integração econômica, que é o principal objetivo de um mercado comum. O Relatório Neumark não explora as consequências econômicas da utilização do citado princípio. No entanto, sugere que para evitar distorções e dificuldades para administrar os ajustamentos fiscais de fronteira seria necessário que as alíquotas de imposto nos diversos países fossem iguais ou, pelo menos, muito próximas. Tendo em vista que praticamente todos os países membros da CEE adotavam o princípio de destino (embora muitos deles utilizassem impostos em cascata que não permitem perfeita aplicação deste princípio), o Relatório Neumark recomendou a adoção imediata de impostos sobre valor adicionado e manutenção do princípio de destino. Mais tarde adotou-se o princípio de origem restrito com alíquotas aproximadamente iguais em todos os países membros.

A uniformização de alíquotas seria uma severa restrição à autonomia fiscal dos países membros que, por este motivo, não puseram em prática até hoje o sistema proposto, não havendo qualquer indicação de que o farão no futuro próximo. No entanto, tal sistema foi adotado no Brasil para o ICM pela reforma tributária de 1967. Com isto, os Estados perderam a autonomia para determinar o nível de suas receitas de ICM, com o agravante, em relação à CEE, de que o ICM representa mais que 90% da receita tributária dos Es-

² Ver H. G. Johnson e M. Krauss, "Border Taxes, 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 R. Varsano, "Border Tax Adjustments, Factor Mobility and Growth", Tese de Doutorado (Califórnia: Stanford University, 1977).

tados brasileiros, enquanto os países da CEE dispõem de fontes alternativas de receita.

Este aspecto do problema ficou até há pouco relegado a segundo plano nas discussões sobre o ICM, visto que este imposto era altamente produtivo, ao menos para os Estados politicamente mais poderosos. Discutiui-se exaustivamente outro aspecto do problema — a distribuição interestadual da receita.³ Se o princípio de origem restrito fosse perfeitamente implementado, a receita correspondente a transações interestaduais iria integralmente para os cofres do Estado exportador. Para evitar esta distribuição extrema da receita, a alíquota utilizada para transações interestaduais é algo inferior à alíquota interna dos Estados.⁴ Assim, os Estados importadores recebem parte do imposto relativo à transação interestadual, além do correspondente ao valor adicionado em seus territórios aos produtos importados. Esta situação é considerada injusta por muitos que argumentam que os Estados exportadores líquidos em comércio interestadual, que são também os mais desenvolvidos, estariam sendo beneficiados em detrimento dos mais pobres, em particular os do Nordeste. Algumas alterações foram sugeridas, a mais comum sendo um aumento no diferencial que existe entre a alíquota interna e a aplicável ao comércio interestadual.⁵

Recentemente, com o crescimento insatisfatório da receita do ICM na maioria dos Estados, e até mesmo queda da receita real em alguns deles, o problema causado pela restrição de nível de receita a eles imposta pela uniformização de alíquotas ficou evidente. Mesmo os Estados relativamente bem dotados, como São Paulo, de-

³ L. Sande, "O Nordeste e a Alíquota Interestadual do ICM", in *Revista de Finanças Públicas*, n.º 308 (março/abril de 1972), pp. 17-63, C. A. Rocca, "Imposto de Circulação de Mercadorias e o Desenvolvimento Nacional", in *Revista de Finanças Públicas*, n.º 308 (março/abril de 1972), pp. 65-98, F. A. Rezende da Silva e M. C. Silva, *O Sistema Tributário e as Desigualdades Regionais: Uma Análise da Recente Controvérsia sobre o ICM*, Série Monográfica (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974), n.º 13, e outros.

⁴ Atualmente, as alíquotas são iguais, mas a base de cálculo das operações interestaduais é reduzida, o que produz o mesmo resultado.

⁵ Um sumário das sugestões é encontrado em O. E. Rebouças, "Imposto sobre a Circulação de Mercadorias: Diagnóstico e Alternativas", in *Revista Econômica do Nordeste*, vol. 8, n.º 2 (abril/junho de 1977), pp. 213-59.

clararam-se com níveis de receita inadequados. Permitiu-se então um aumento das alíquotas de ICM, medida que resolve o problema no curto prazo, mas mantém inalterada a estrutura do imposto. Algumas questões mais fundamentais jamais foram debatidas. Por exemplo, é realmente necessário que as alíquotas estaduais sejam aproximadamente uniformes? Quais seriam as conseqüências econômicas da utilização de alíquotas diferentes? O diferencial entre alíquotas internas e interestaduais tem como única conseqüência determinar a distribuição de receita entre os Estados e, conseqüentemente, a distribuição dos gastos públicos estaduais?

Um artigo de Shibata,⁶ que procura responder às duas primeiras questões, trata do caso de dois países que formam o que ele denomina de "união fiscal", isto é, que adotam o princípio de origem restrito, mostrando que a igualação de alíquotas não é necessária. Para que este sistema fiscal não impusesse distorções às economias, seria suficiente que os ajustamentos tributários de fronteira destes dois países com o resto do mundo fossem iguais.

O presente trabalho discute o problema da utilização do princípio de origem restrito. A Seção 2 sumaria o argumento de Shibata discutindo os problemas criados pela utilização de diferentes alíquotas quando se adota o princípio de origem restrito, bem como a solução oferecida por Shibata, cujas hipóteses se afastam da realidade de um mercado comum em pelo menos um importante aspecto. Ele supõe que os fatores de produção são imóveis entre países quando uma das características de mercados comuns é exatamente o incentivo a movimentos eficientes de fatores entre seus membros. Em relação ao caso de país federativo, além da irreabilidade da hipótese acima, deve-se considerar que a taxa de câmbio entre os Estados é igual a 1 e irrealizável. A hipótese de que fatores de produção se movem entre as unidades consideradas é, no entanto, suficiente para invalidar a solução de Shibata. Em conseqüência, a conclusão do Relatório Neumark é correta: a igualação de alíquotas

⁶ H. Shibata, "The Theory of Economic Unions: A Comparative Analysis of Custom Unions, Free Trade Areas, and Tax Unions", in C. S. Shoup (ed.), *Fiscal Harmonization in Common Markets*, vol. 1 (Nova York: Columbia University Press, 1967), pp. 145-264.

é necessária quando um mercado comum (ou um país federativo) utiliza o princípio de origem restrito.

Na Seção 3 mostra-se que a situação existente de fato no Brasil, que seria idêntica à que existiria na CEE se o princípio de origem restrito fosse adotado, não corresponde ao “princípio de origem restrito verdadeiro”. Devido às características do imposto utilizado (imposto sobre valor adicionado, método de crédito fiscal), o que se implementa é um “princípio de origem restrito aparente”, que de fato é um princípio de destino com alteração da distribuição da receita entre Estados. Mostra-se que este princípio, desde que perfeitamente implementado, permite diferenciação de alíquotas entre Estados sem impor distorções ao sistema produtivo.

No Brasil, além de a evasão existente no nível de varejo ser provavelmente elevada, parte considerável deste setor está sujeita ao que se denominou regime de estimativa. Em outras palavras, pelo menos uma parte do setor de comércio varejista não está efetivamente sujeita a um imposto sobre o valor adicionado. Argumenta-se na Seção 4 que neste caso um diferencial de alíquotas impõe distorções à economia. *Mas o que importa não é o diferencial entre alíquotas internas e sim entre a alíquota interna e a aplicável ao comércio interestadual.* Propostas para redução da alíquota aplicável a comércio interestadual, se aceitas, agravariam estas distorções. Os cofres dos governos estaduais do Nordeste seriam beneficiados, mas suas economias prejudicadas. Uma solução relativamente simples para o problema de distribuição de receita entre Estados é ali sugerida.

A Seção 5 resume o argumento contido no artigo e as medidas de política que ele sugere. O ponto importante a notar é que existem três problemas conceitualmente separáveis, relacionados com a tributação de transações interestaduais:

- a) necessidade de evitar distorções;
- b) distribuição da receita entre os Estados;
- c) fixação da alíquota interna e, conseqüentemente, do nível de receita própria de cada Estado.

Por não separar estes três problemas, a legislação do ICM criou um imposto com más características: há distorções, a distribuição

de receita referente a transações interestaduais é considerada injusta por muitos e os Estados não têm autonomia para fixar suas receitas nos níveis que lhes convêm. Como necessitam de receita, os Estados tributam suas exportações de produtos não manufaturados para o resto do mundo. O ICM sobre as exportações tem efeito semelhante ao do imposto de exportação que a reforma de 1967 sabiamente transferiu para o âmbito federal, já que a esta esfera de governo cabe conduzir a política de comércio exterior. Também este problema poderia ser resolvido se os Estados tivessem autonomia para fixar suas receitas, nos níveis apropriados, manipulando as alíquotas internas.⁷

2 — O princípio de origem restrito e a diferenciação de alíquotas

Sejam A e B dois países pequenos em relação ao resto do mundo (R), no sentido de que não podem afetar os preços internacionais dos produtos.⁸ Seja P o preço internacional de qualquer produto e $E_{AB} = E_{AR} = E_{BR} = 1$ as taxas de câmbio entre A e B , A e R e B e R , respectivamente.⁹ Suponha-se que os governos de A e B obtenham receita através de um imposto qualquer que é neutro com respeito à alocação de recursos.¹⁰ Há livre comércio, não há custos

⁷ Após esta Introdução, seria aconselhável uma rápida leitura da Seção 5 antes de passar às demais.

⁸ A e B podem ser considerados como dois Estados de uma federação. Neste caso a taxa de câmbio entre eles é igual a 1 e irrealizável. O argumento é conduzido em termos de dois países por não sofrer esta restrição e, portanto, ser mais geral.

A hipótese de que A e B são pequenos simplifica o argumento sem causar qualquer perda importante ao mesmo. Além disso, a hipótese parece razoável para o caso do Brasil e de qualquer país da CEE considerado isoladamente.

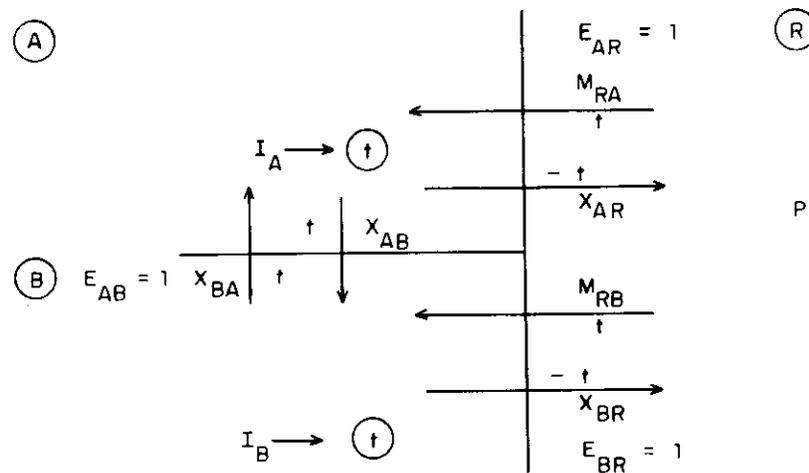
⁹ A fixação do preço internacional dos produtos em P e das taxas de câmbio em 1 não implica perda de generalidade do argumento. Estes preços dependem somente das unidades de medidas físicas escolhidas.

¹⁰ Por exemplo, um imposto por cabeça ou qualquer outro não relacionado com atividades econômicas (*lump-sum taxes*). Esta hipótese é feita para que se possa abstrair dos efeitos de alterações nos níveis dos orçamentos públicos dos países A e B .

de transporte e não há mobilidade internacional de fatores de produção. As economias estão em equilíbrio, alguns produtos sendo exportados e outros importados de acordo com o que determinam os padrões de vantagem comparativa. Os preços pagos pelos consumidores (P_C) e os preços recebidos pelos produtores (P_P) são iguais ao preço internacional (P).¹¹

Suponha-se que A e B resolvam substituir parte de seus impostos neutros por impostos sobre produtos gerais, cobrados no estágio final de produção, de acordo com o princípio de origem restrito, sendo a alíquota igual a t em ambos os países. Assim, os produtos que A e B importam de R são tributados a uma alíquota t , e os produtores de A e B são tributados à mesma alíquota. No caso de exportarem para R , os produtores de A e B recebem um reembolso pelo imposto pago anteriormente. Esta situação corresponde ao Gráfico 1, onde

Gráfico 1



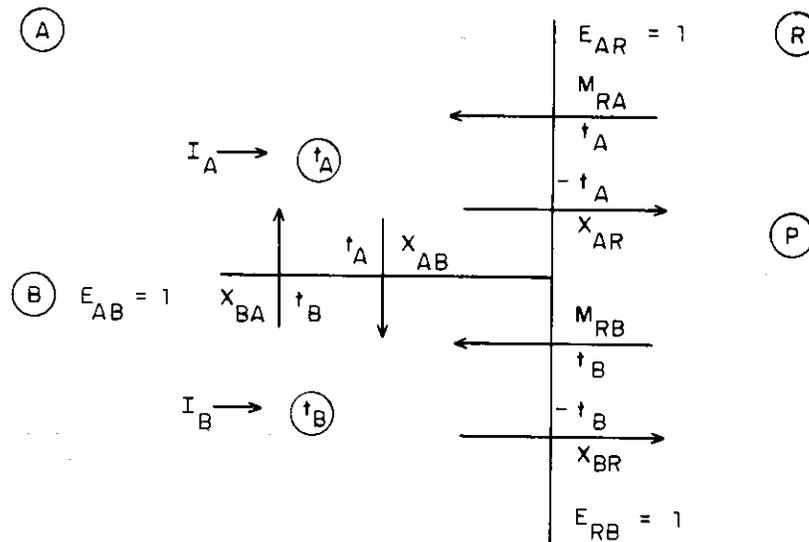
¹¹ O argumento desta seção é conduzido de maneira informal. Existe, no entanto, um modelo formal que o sustenta, apresentado no trabalho de Shibata mencionado na seção anterior, baseado no modelo de comércio internacional de Heckscher — Ohlin-Samuelson.

M , X e I se referem a importações, exportações e produtos produzidos e consumidos internamente, respectivamente. Os subscritos A , B e R indicam direção de fluxos. Por exemplo, X_{AB} são exportações do país A para o país B .

Após a imposição dos impostos sobre produtos, os consumidores de A e B pagam $P(1+t)$ pelos produtos que consomem, sejam eles importados ou produzidos internamente. Os produtores de A e B recebem P pelos seus produtos, quer vendam para o mercado interno ou exportem para R ou para o outro país da união fiscal. Os consumidores são indiferentes quanto à fonte dos produtos que consomem, e os produtores são indiferentes quanto ao destino que dão a suas produções. Tanto em A como em B os preços relativos e a renda real não se alteram. Logo, o imposto não modifica a posição de equilíbrio nem os fluxos de comércio existentes antes de sua imposição.

Suponha-se, porém, que A e B adotem alíquotas diferentes. Sejam t_A uma alíquota alta e t_B uma alíquota baixa. A tributação de acordo com o princípio de origem restrito é sumariada pelo Gráfico 2. Neste caso, os consumidores de A pagariam $P(1+t_A)$

Gráfico 2



para consumirem produtos produzidos em A ou importados diretamente de R . No entanto, pagam somente $P(1 + t_B)$ por produtos de B ou importados de R via B . Ainda que os produtores de B vendam sua produção para A , os consumidores de B não são prejudicados: podem importar os produtos que consomem de R pagando o mesmo preço que pagariam por produtos produzidos internamente, ou seja, $P(1 + t_B)$. Os produtores de A também não são afetados: vendem sua produção para R e recebem o mesmo que receberiam caso pudessem vender para o mercado interno ao preço $P(1 + t_A)$, ou seja, P . Entretanto, os produtores de B têm uma alternativa melhor: exportam para R via A . Com isto pagam imposto a uma alíquota t_B , mas a devolução do tributo é calculada segundo a alíquota $t_A > t_B$.

Os fluxos induzidos pelos impostos com alíquotas diferentes (deflexão de comércio) causam uma transferência de renda real de A para B . Visto que seus produtores exportam para R o que anteriormente era consumido internamente e seus consumidores importam de B (ou de R via B) o que anteriormente adquiriam de seus produtores ou importavam diretamente, o governo de A perde receita para o de B . Além disso, o governo de A subsidia as exportações de B a uma alíquota $(t_A - t_B)$. Os residentes de A têm seu bem-estar reduzido ou porque as despesas do governo, e conseqüentemente os benefícios delas derivados, se reduzem sem um aumento compensatório da renda disponível do setor privado, ou porque esta renda se reduz para que o governo possa manter o mesmo nível de despesa. Por outro lado, a deflexão de comércio não causa alterações nos preços relativos pagos por consumidores ou recebidos por produtores.

Portanto, na ausência de custos de transporte, a utilização por A e B do princípio de origem restrito com alíquotas diferentes reduz o bem-estar dos residentes de A e aumenta o dos residentes de B devido a uma transferência de renda que ocorre entre os dois países. Caso existissem custos de transporte suficientemente elevados para compensarem os estímulos à deflexão oferecidos pelos impostos, não existiria a deflexão nem a transferência de renda. Se, no entanto, os custos de transportes não compensarem os efeitos dos impostos, a deflexão, além de causar perdas de receita a A , introduziria inefi-

ciências nas economias *A* e *B*. É importante observar que alterações nas taxas de câmbio, bem como ajustamentos internos em *A* ou *B*, não são capazes de corrigir os efeitos dos impostos.

O fenômeno de deflexão de comércio é provavelmente um dos motivos que levou o Relatório Neumark a recomendar que os países da CEE adotassem alíquotas iguais ou próximas para seus impostos. Shibata mostra, entretanto, que existe outra maneira de evitar a deflexão. Bastaria que *A* e *B* utilizassem uma mesma alíquota para ajustamentos tributários de fronteira com *R* e conjugassem esta medida com alterações nas taxas de câmbio ou com medidas inflacionárias ou deflacionárias em um dos países ou em ambos. Como o que faz necessário o uso de alíquotas iguais em *A* e *B* é deflexão de comércio, uma vez evitado o fenômeno não seria necessário limitar a soberania fiscal destes países impondo-lhes a uniformização de alíquotas.

A solução de Shibata corresponde ao caso do Gráfico 3. Suponha-se que *A* utilize a alíquota t_B para seus ajustamentos de fronteira com *R* e que desvalorize a sua moeda de modo que as taxas de câmbio sejam:¹²

$$E_{AR} = E_{AB} = \frac{1 + t_A}{1 + t_B}$$

Considere-se as três alternativas que um consumidor de *A* teria para comprar qualquer produto. Se ele importasse o produto de *R*, pagaria em moeda de *A*:

$$P_{CMRA} = P \cdot (1 + t_B) \cdot \frac{1 + t_A}{1 + t_B} = P (1 + t_A)$$

Se importasse o produto de *B* (ou de *R* via *B*), teria que pagar:

$$P_{CMB A} = P \cdot (1 + t_B) \cdot \frac{1 + t_A}{1 + t_B} = P (1 + t_A) = P_{CMRA}$$

¹² Qualquer alíquota serviria, desde que utilizada pelos dois países. Dependendo da escolha da alíquota, a carga de reajustar a taxa de câmbio ou de reajustar internamente (inflacionar ou deflacionar) recai sobre um dos países ou ambos. No texto, admite-se uma desvalorização da moeda para obter ajustamento imediato e abstrair dos efeitos de curto prazo, simplificando a exposição. Shibata supõe que a taxa de câmbio é flexível e que é necessário algum tempo para que a economia se reajuste. Por isto, existiriam distorções a curto prazo que desapareceriam quando a economia alcançasse uma nova posição de equilíbrio.

Portanto, $P(1 + t_A)$ é o preço pelo qual os produtores de A poderiam colocar seus produtos no mercado interno. Devido ao tributo, receberiam $P_p = P$. Este é o preço que receberiam também se exportassem seus produtos para R ou B , ou seja:

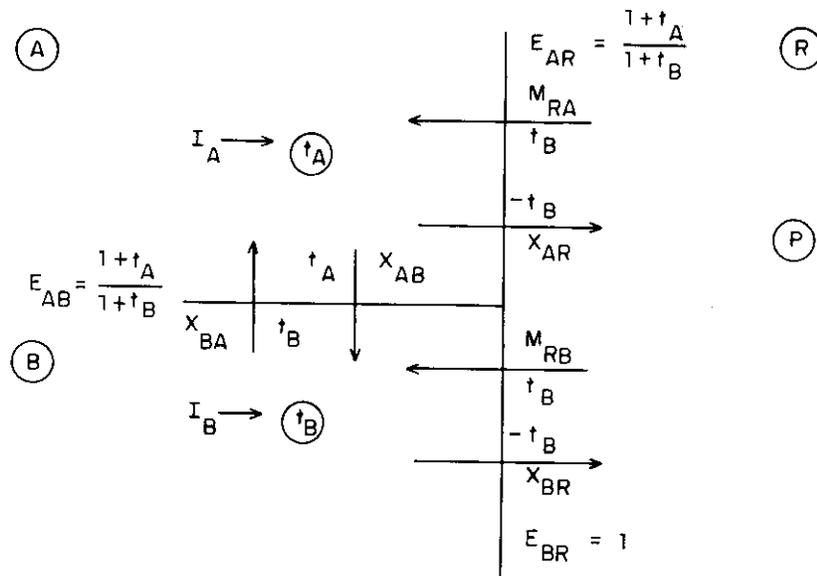
$$P_{PXAR} = P \cdot \frac{1 + t_A}{1 + t_B} \cdot \frac{1}{(1 + t_A)} \cdot (1 + t_B)$$

e

$$P_{Pxab} = P(1 + t_B) \cdot \frac{1 + t_A}{1 + t_B} \cdot \frac{1}{1 + t_A}$$

Nestas fórmulas, o primeiro fator é o preço de mercado que vigora em R ou em B , o segundo é a taxa de câmbio, o terceiro é o imposto pago pelo produtor e, no caso de exportação para R , o último termo corresponde à devolução de imposto concedida às exportações. Portanto, uma das rotas de deflexão não mais existiria.

Gráfico 3



Considere-se agora a outra rota, exportações de produtores de B para R via A . Caso vendessem seus produtos para o mercado interno, os produtores de B obteriam $P(1 + t_B)$ por eles, que é o que os consumidores de B teriam que pagar por importações de R ou A . Pagariam o imposto, recebendo líquido $P_P = P$. Isto é também o que receberiam se exportassem diretamente para R . Se exportassem via A , receberiam:

$$P_{PX_{BR} \text{ via } A} = P \cdot \frac{1}{1 + t_B} \cdot (1 + t_B) = P$$

onde P é o preço internacional (igual ao preço expresso em moeda de B), o segundo fator é o imposto pago ao atravessar a fronteira entre A e B e o terceiro fator é o reembolso obtido quando o produto atravessa a fronteira entre A e R . Logo, não haveria estímulo a exportar para R via B . Resumindo os dois últimos parágrafos, não haveria qualquer estímulo à deflexão de comércio. A e B estariam liberados para utilizarem a alíquota interna que bem entendessem.

A solução de Shibata, embora perfeita dadas as hipóteses da análise, ignora o fato de que uma importante característica de um mercado comum é a mobilidade de fatores de produção entre as nações. Ela é ainda mais importante no caso de Estados de um país federativo. Além disso, no caso de um país federativo, sendo $E_{AB} = 1$ e irreajustável, o ajustamento da economia, se de todo possível, teria que se dar via deflação em A ou inflação em B ou uma combinação destas alternativas.

Quando existe mobilidade de fatores entre A e B , a uniformização de alíquotas não estimula, e a solução de Shibata estimula movimentos de fatores da área de tributação mais alta (A) para a de tributação mais baixa (B). Suponha-se que o fator capital possa se mover entre A e B e que o faça quando existe um diferencial na sua remuneração entre os dois países. Sejam r_A e r_B as remunerações a este fator em A e B tal que $r_A = r_B = r$ na situação inicial de equilíbrio (isto é, sem impostos sobre produtos). No caso de tributação de produtos com alíquotas iguais (Gráfico 1), os preços recebidos pelos produtores permanecem inalterados. Logo, a

remuneração do capital é a mesma que na situação inicial, não havendo estímulos a movimentos de capital.

No caso da solução de Shibata (Gráfico 3), os preços recebidos pelos produtores são numericamente iguais, o que implica que as remunerações ao capital nos dois países são numericamente iguais. Mas agora a taxa de câmbio entre os países é diferente de 1. Sendo r a remuneração do capital em A , expressa em moeda de A , e a remuneração do capital em B , expressa em moeda de B , um capitalista residente em A recebe r por unidade de capital empregado em A , mas $r \frac{(1 + t_A)}{(1 + t_B)}$, em moeda de A , se empregar seu capital em B . Logo, os capitalistas de A preferem empregar seus fatores de produção em B . O imposto induz um movimento de capital de A para B que tende a reduzir a produtividade marginal do capital em B e aumentá-la em A , alterando r_A e r_B . Este movimento continua até o ponto em que as alterações nas produtividades marginais tornem a equilibrar r_A e r_B . O sistema proposto por Shibata causa distorções no mercado de fatores quando estes podem mover-se entre países. Resultados semelhantes seriam obtidos fazendo-se a hipótese de que a taxa de câmbio entre A e B é fixa e que o novo equilíbrio das economias é alcançado via ajustamentos internos nos preços dos fatores de produção.

Resumindo a análise desta seção, o Relatório Neumark recomendou que os países da CEE utilizassem o princípio de origem restrito para ajustamentos tributários de fronteira relativos a seus impostos sobre valor adicionado e que adotassem alíquotas aproximadamente iguais. Este sistema não foi adotado, visto que impõe uma severa limitação à soberania fiscal daqueles países. Shibata mostra, no entanto, que não seria necessária a igualdade de alíquotas internas, bastando que os ajustamentos tributários de fronteira com o resto do mundo fossem feitos com alíquotas iguais por todos os países membros. Ele considera somente o caso em que os fatores de produção são internacionalmente imóveis. Para o caso em que há mobilidade de fatores entre países, mostrou-se que a solução de Shibata induz movimentos de fatores e distorce a alocação de recursos das economias.

No Brasil, a reforma tributária de 1967 instituiu o ICM e adotou o princípio de origem restrito. Inicialmente, a legislação federal fixava a alíquota máxima para operações interestaduais. Mais tarde, retirou dos Estados o poder de fixarem as alíquotas, mesmo em operações internas. A fixação de alíquotas máximas para o ICM e a exigência que Estados de uma mesma região geoeconômica utilizassem alíquotas uniformes, o que resultou na prática em utilização de alíquotas muito próximas em todos os Estados do País, poderiam ter como justificativa econômica o problema de deflexão de comércio. A solução de Shibata não pode ser aplicada a Estados de um país federativo, e mesmo que pudesse, via ajustamentos internos nas duas regiões, não solucionaria o problema, visto existirem movimentos de fatores entre elas.

A conclusão até aqui é, portanto, que a escolha existente é entre utilização do princípio de origem restrito, acompanhada de perda de autonomia fiscal dos Estados, e utilização do princípio de destino para comércio interestadual, acompanhada de inconvenientes barreiras fiscais entre Estados. Entretanto, mostra-se na Seção 3 que, embora o que aqui foi visto esteja correto do ponto de vista teórico, não é aplicável ao caso do Brasil ou mesmo ao que ocorreria na CEE.

3 — Princípios de origem restritos: “verdadeiro” e “aparente”

O argumento da seção anterior foi conduzido em termos de um imposto uniestágio cobrado a nível de produtor. Cabe perguntar se o argumento é válido para o caso de um imposto sobre valor adicionado, que é o imposto efetivamente utilizado no Brasil e na CEE. A resposta a esta pergunta depende do método que for utilizado para o cálculo do imposto: adição, subtração ou crédito fiscal. O argumento é inteiramente válido quando se utiliza um dos dois primeiros, mas é necessário modificá-lo quando se faz uso do método

de crédito fiscal, e este é o caso do ICM e dos impostos dos países membros da CEE.¹³

Pelo método de subtração, o imposto é calculado aplicando-se a alíquota à diferença entre vendas e compras de uma empresa. Pelo método de crédito fiscal, calcula-se o imposto aplicando a alíquota ao valor total do produto, sendo o imposto que cada estabelecimento deve igual à diferença entre o devido sobre suas vendas e o pago sobre suas compras. É óbvio que, se a alíquota do imposto é uniforme para todos os produtos e áreas geográficas, os resultados obtido pela aplicação destes métodos são iguais.¹⁴ Existe, no entanto, uma diferença fundamental entre eles. Com o método de subtração, o que se tributa é o valor adicionado pelo estabelecimento e, com o de crédito fiscal, o valor adicionado a cada produto. Se houver diferenciação de alíquota, os dois métodos fornecem, em geral, resultados diferentes. Mais importante para a presente discussão, o método de subtração é adequado para implementar o princípio de origem e o de crédito fiscal para que se tribute de acordo com o princípio de destino.

Para entender melhor este ponto considere-se dois Estados *A* e *B* de um país federativo que utilizem um imposto sobre valor adicionado, com alíquotas t_A e t_B , respectivamente, e que adotem o princípio de origem restrito e o método de subtração. Considere-se um produto qualquer cujo valor é $V = V_1 + V_2$, onde V_1 e V_2 são valores adicionados (líquidos de imposto) em dois estágios de produção ou comercialização, e suponha-se que V_1 seja adicionado em *B*, sendo o produto resultante exportado para *A*, que adiciona V_2 ao seu valor. Neste caso, a empresa localizada em *B* pagará um imposto $t_B V_1$ e a localizada em *A* pagará $t_A V_2$. O valor adicionado em cada Estado é tributado de acordo com a alíquota daquele Es-

¹³ O texto considera apenas os métodos de subtração e de crédito fiscal. Se perfeitamente aplicados, os métodos de adição e subtração são equivalentes. A discussão a seguir é, portanto, válida também para o método de adição, que, por motivos de ordem prática, não é utilizado para impostos tipo consumo.

¹⁴ Para uma descrição detalhada destes métodos, ver C. K. Sullivan, "Conceitos de Tributação de Vendas", in R. M. Bird e O. Oldman (eds.), *Leituras sobre Tributação nos Países em Desenvolvimento* (Rio de Janeiro: Secretaria da Receita Federal, 1974), pp. 184-204.

tado. O imposto total sobre V é $t_B V_1 + t_A V_2$. Obtém-se o que foi aqui denominado “princípio de origem restrito verdadeiro”, que corresponde ao caso tratado na seção anterior.

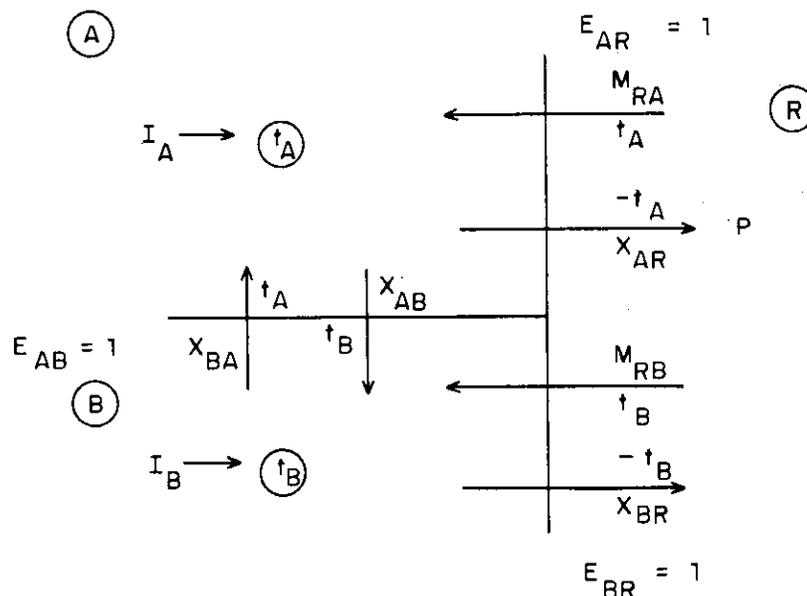
Considere-se agora uma situação idêntica, exceto que o imposto é calculado pelo método de crédito fiscal. Neste caso, a empresa localizada em B pagará um imposto $t_B V_1$ e a localizada em A , que adiciona V_2 ao valor do produto, teria um débito fiscal $t_A V$, do qual deduziria um crédito fiscal $t_B V_1$. Em consequência, o imposto total sobre V é $t_A V$. Todo o valor do produto, seja ele adicionado em A ou B , está sujeito ao imposto de A , ou seja, do Estado de destino. A menos que se utilizem regras especiais e complexas, como, por exemplo, certificados de origem que acompanhem os produtos, o que se implementa é o princípio de destino para transações interestaduais. A isto denominou-se aqui “princípio de origem restrito aparente”. Este caso, revelante para o ICM, é diferente do tratado na Seção 2, e por isto merecerá atenção no restante desta seção.

O exemplo utilizado no parágrafo anterior é extremamente simples mas ao mesmo tempo bastante geral. É suficiente que qualquer produto que atravesse uma fronteira interestadual passe por um único estágio de produção ou comercialização após a exportação para que o valor adicionado por ele representado fique sujeito ao imposto do Estado de destino, caracterizando, portanto, um princípio de origem restrito aparente. Este princípio gera um imposto que tem os mesmos efeitos econômicos que o criado pelo princípio de destino, mas produz a mesma distribuição de receita entre Estados que um imposto gerado pela utilização do princípio de origem restrito verdadeiro.

Pode-se deixar de lado, por ora, o problema da distribuição de receita entre Estados e tratar os demais efeitos do princípio de origem restrito aparente ou, o que é o mesmo, do princípio de destino quando existe diferenciação de alíquotas. Para isto, considere-se outra vez a situação inicial da seção anterior, onde existia apenas um imposto neutro, e suponha-se que os governos de A e B substituam parte de seus tributos por impostos sobre produtos com alíquotas t_A e t_B , $t_A > t_B$, adotando o princípio de destino para transações entre si e com R . Este caso é representado pelo Gráfico 4. Todas as importações de A ou B são tributadas a alíquotas iguais às utilizadas

para produtos produzidos e consumidos internamente e todas as exportações recebem devolução de impostos pagos anteriormente.

Gráfico 4



Os produtores de A e de B podem exportar suas produções para R livres de impostos, recebendo, portanto, $P_p = P$ por unidade de produto. Este é o menor valor que eles estariam dispostos a receber para destinar seus produtos aos mercados de A ou B . Os consumidores de A têm que pagar $P_c = P(1 + t_A)$ para consumir produtos importados de R . Este seria, portanto, o preço máximo que pagariam por similares produzidos em A ou B . Vendendo seus produtos a este preço, os produtores de A ou B recebem líquido de imposto $P_p = P$. Em B , os consumidores teriam que pagar por produtos importados de R e estariam dispostos a pagar por similares produzidos em A ou B o preço $P_c = P(1 + t_B)$. Dado este preço, os produtores receberiam, líquido de imposto, $P_p = P$. Logo, os produtores são indiferentes quanto ao destino de suas produções e os

consumidores quanto à fonte dos produtos que consomem. Assim, o imposto não afeta os fluxos de comércio antes existentes, que eram determinados pelos padrões de vantagem comparativa. Os preços relativos e a renda real da economia também não se alteram. Não existe nenhum estímulo artificial a movimentos de fatores, visto que a remuneração dos fatores é a mesma que na situação inicial. Em equilíbrio, o imposto, mesmo com alíquotas diferentes, não tem qualquer efeito sobre a alocação de recursos.¹⁵

Embora sejam equivalentes e neutros quanto a efeitos sobre a alocação de recursos e fluxos de comércio, somente em um caso particular os princípios de destino e de origem restrito aparente seriam equivalentes quanto à distribuição de receita entre os Estados. Isto ocorreria se o balanço de comércio interestadual de cada Estado fosse equilibrado. Deve-se notar que, mesmo supondo que o balanço comercial de cada Estado é equilibrado, o caso mais geral é aquele em que um desequilíbrio no balanço com o resto do mundo é compensado por um desequilíbrio no balanço interestadual. Desde que haja equilíbrio global no balanço comercial de um Estado, a receita do mesmo quando o princípio de destino é utilizado independe de como o equilíbrio é alcançado, isto é, se através de equilíbrio nos balanços interestadual e internacional ou desequilíbrios em ambos que se compensam. O mesmo não é verdade quando se adota o princípio de origem restrito aparente uma situação de *superavit* em comércio interestadual compensado por um *deficit* em comércio internacional gera maior receita para o Estado que a de *deficit* no balanço interestadual compensado por *superavit* no internacional. Como é possível que um Estado seja obrigado a importar mais de outros Estados para aumentar suas exportações para o exterior, tal Estado, ao contribuir

¹⁵ Em verdade, o princípio de destino não é totalmente neutro. Teoricamente, ele estimula residentes da região de tributação mais alta a se transferirem para a região de tributação mais baixa. Este incentivo, no entanto, é contrabalançado em geral por benefícios adicionais derivados do maior nível de despesa do governo e pelos custos altos da mudança de residência. No entanto, se houver um diferencial elevado de alíquotas aliado a um baixo custo de mudança, o estímulo pode predominar.

para um objetivo nacional, é penalizado com perda de receita quando se adota o princípio de origem restrito aparente.¹⁶

Em resumo, verifica-se que o Brasil não utiliza o princípio de origem restrito, mas apenas um princípio de origem restrito aparente, que é equivalente ao princípio de destino, exceto quanto à distribuição de receita entre Estados. Quando o princípio de destino é utilizado, não é necessário que as alíquotas dos impostos estaduais sejam iguais. Em outras palavras, não há qualquer razão de ordem econômica para que se imponha aos Estados a utilização de alíquotas aproximadamente uniformes. Se os Estados fossem autônomos para fixar suas alíquotas, e conseqüentemente seus níveis de receita, o uso deste poder por um Estado não afetaria as economias dos demais. Além disso, na medida em que a posição de exportador líquido para o resto do mundo obrigue um Estado a ser importador líquido em comércio interestadual, sua receita é prejudicada pela adoção do princípio de origem restrito aparente.

As observações do parágrafo anterior necessitam ser qualificadas. Elas se referem ao caso em que o princípio de origem restrito aparente é perfeitamente implementado. A seção seguinte trata das falhas existentes no sistema de ajustamentos tributários de fronteira brasileiro, de suas conseqüências e de como estas falhas podem ser corrigidas.

4 — Os ajustamentos tributários de fronteira do ICM

Viu-se que, distribuição de receita entre Estados à parte, o ICM tributa os produtos de acordo com o princípio de destino desde que o produto passe ao menos por um estágio tributado no Estado importador. Se isto acontecesse em todos os casos, se as importa-

¹⁶ Argumento semelhante ao deste parágrafo é desenvolvido em C. A. Longo, "Border Tax Adjustments and the Allocation of Tax Revenues: The Case of the State Value-Added Tax in Brazil", Tese de Doutorado (Texas: Rice University, 1978).

ções brasileiras fossem tributadas à mesma alíquota que produtos produzidos e consumidos internamente, se as exportações brasileiras fossem isentas de ICM e se este fosse um imposto geral sobre bens de consumo, ter-se-ia um imposto neutro quanto à alocação de recursos e quanto a efeitos sobre fluxos de comércio, independente do nível de alíquota adotado em cada Estado. Embora seja um ponto interessante e importante, não cabe aqui uma discussão de quanto o ICM se afasta do conceito teórico de imposto geral e das conseqüências deste fato.¹⁷ A presente discussão se limita aos aspectos relacionados com ajustamentos tributários de fronteira e não trata o caso de importações para o qual eles são perfeitos, exceto por detalhes de menor importância.

O mesmo não pode ser dito quanto às exportações. A adoção do princípio de destino requer que se isente as exportações do imposto. No caso de impostos sobre valor adicionado, isentar as exportações significa não só não tributá-las no ato de exportar, como devolver ao exportador impostos pagos em estágios anteriores. Isto é simples quando se utiliza o método de crédito para cálculo do imposto: basta que se permita ao exportador creditar-se por impostos pagos sobre produtos que comprou para exportar. No caso do ICM, isto ocorre para produtos industrializados. Para os não manufaturados, no entanto, cabe a cada Estado decidir se isenta ou não as exportações.¹⁸ Dado que a capacidade de os Estados obterem receita nas transações internas é limitada pela resolução do Senado Federal, que fixa a alíquota interna máxima, eles adotam uma atitude puramente fiscal com respeito às exportações: os que mais necessitam de receita utilizam ao máximo esta base tributária; os demais, na medida em que receitas de outras fontes permitam, reduzem o imposto incidente sobre as exportações ou as isentam. Para alguns governos estaduais tributar as exportações é praticamente questão vital, visto não lhes ser possível obter mais receita de outras fontes.

¹⁷ Sobre este aspecto ver, por exemplo, M. Guerrard, "The Brazilian State Value-Added Tax", in *IMF Staff Papers*, vol. 20, n.º 1 (março de 1973), pp. 118-69, e F. A. Rezende da Silva e M. C. Silva, *op. cit.*

¹⁸ No entanto, a isenção ou redução de imposto só pode ser concedida através de celebração de convênio entre os Estados.

Considerando mais uma vez os Estados *A* e *B* e o Gráfico 4 da seção anterior, é fácil verificar que isentar as exportações não é um benefício ou um incentivo fiscal como muitos afirmam. Tributar as exportações é prejudicial às mesmas e à alocação de recursos da economia.¹⁹ Suponha-se inicialmente que *B* isente e *A* tribute as exportações. Para os produtores de *B* a situação é semelhante à do texto referente ao Gráfico 4. Eles são indiferentes quanto ao destino da produção; o imposto não afeta os fluxos de comércio. Os produtores de *A*, como no caso em que o princípio de destino é perfeitamente aplicado, recebem $P_p = P$ se venderem para o mercado de *A* ou *B*, mas recebem somente $P_{pX_{AR}} = \frac{P}{1 + t_A}$ se exportarem para *R* diretamente. Porém, se exportarem para *R* via *B* recebem P . Ocorre deflexão de comércio e transferência de renda de *B* para *A*. É provável que o governo de *B* não aceite esta situação; ele negará a devolução de imposto aos exportadores de *A*.

Os exportadores de *A* têm duas alternativas: ou tentam vender a produção para o mercado interno ou transferem o local de produção para *B*. Na primeira alternativa, a menos que a demanda interna pelos produtos exportáveis seja infinitamente elástica, o preço do produto tem que diminuir. Alteram-se os preços relativos pagos por consumidores e recebidos por produtores, e a produção do produto exportável se reduz até que a economia atinja um novo equilíbrio numa posição ineficiente e com um volume menor de exportações. Na segunda alternativa, *A* perde seu setor exportador para *B*. Mas isto não envolve somente uma perda para *A* e um ganho para *B*. Caso se admita que a escolha inicial de localizar a produção em *A* deveu-se a alguma vantagem locacional inerente a *A*, o imposto, ao contrariar este estímulo natural, impõe uma perda de eficiência à economia do país.

No caso em que tanto *A* como *B* tributam as exportações, o resultado é semelhante. No entanto, os produtores não têm alternativas. Somente a primeira das duas possibilidades acima é viável.

¹⁹ O texto se refere somente à isenção de exportações e não ao crédito tributário de ICM concedido às mesmas. Este crédito é um subsídio e, como tal, não permitido pelo GATT.

O resultado é ineficiência na alocação de recursos e menor volume de exportações. É extremamente importante que os Estados isentem as exportações do ICM, mas eles só serão capazes de assim procederem se lhes for permitido obter receita de outra fonte.

Cumpra-se notar que o argumento apresentado é plenamente compatível com a utilização de um imposto de exportação como instrumento de política exterior. A análise anterior preocupa-se com a alocação eficiente de recursos, que é um problema de longo prazo. O imposto de exportação é um instrumento apropriado para lidar com problemas de curto prazo, ou seja, flutuações anormais nos preços internacionais, ou com a existência de algum poder monopolista em comércio exterior. Se usado corretamente, e isto significa, entre outras coisas, não utilizá-lo com o intuito exclusivo de obter receita, ele é aliado e não inimigo do objetivo de eficiência. Preços internacionais anormalmente altos em relação à tendência de longo prazo fornecem sinais errados aos produtores. O imposto de exportação corrige estes sinais, além de ter outras funções de curto prazo, como reprimir uma alta no nível de preços internos. Este imposto é inerentemente um instrumento de política a nível nacional. Deve, portanto, ser utilizado pelo governo federal e somente quando necessário como medida de política econômica. Nada impede, no entanto, que sua arrecadação ou parte dela seja atribuída ao Estado exportador.

Considere-se agora os ajustamentos tributários de fronteira nas transações interestaduais. Importa saber em que aspectos o ICM difere de um imposto sobre valor adicionado que tribute todos os produtos, segundo a alíquota do Estado de destino. Se o ICM se estendesse efetivamente até o varejo, praticamente todos os produtos seriam tributados segundo a alíquota do Estado de destino, independente da alíquota que os grava no Estado de origem. Isto se deve ao "efeito de recuperação". Quando o método de crédito é utilizado, qualquer redução (aumento) de alíquota em um estágio que não seja a venda final a consumidor acarreta uma perda (ganho) de receita naquele estágio que é recuperada (perdida) no estágio seguinte. O valor do imposto sobre o produto depende exclusivamente da alíquota aplicada ao último estágio. Assim, todos os produtos seriam tributados de acordo com a alíquota do Estado de

destino, exceto no caso de vendas diretas por empresas de um Estado a consumidores finais residentes em outro. Estas vendas são pouco importantes, exceto talvez quando existam duas cidades localizadas, uma de cada lado, junto a uma fronteira estadual.

O ICM é, no entanto, insatisfatório quanto à tributação do comércio varejista. Além de o nível de evasão no comércio varejista ser provavelmente considerável, parte deste setor está sujeita ao pagamento de imposto pelo regime de estimativa, que pouco ou nada se parece com o que se possa chamar um imposto sobre valor adicionado. Nestes casos, o imposto a ser pago por um estabelecimento de comércio varejista independe de créditos referentes a impostos pagos sobre suas compras, convindo ao mesmo comprar de fontes sobre as quais incida o menor imposto possível. Se dois Estados utilizarem alíquotas diferentes, empresas localizadas no Estado de alíquotas mais baixa terão uma vantagem competitiva sobre as que se situam no Estado de alíquota mais alta quanto à venda de seus produtos para o comércio varejista.

Atualmente, as alíquotas aplicáveis a operações internas a um Estado são aproximadamente uniformes para todos os Estados (e uniformes para todos os Estados de uma mesma região). A alíquota aplicável a operações interestaduais é, no entanto, mais baixa. Interessa ao comerciante varejista, dados iguais preços líquidos de imposto, minimizar a carga tributária. O que importa na comparação de alternativas é, portanto, o diferencial entre a alíquota interna de seu Estado e a aplicável a operações interestaduais, e não a diferença entre as alíquotas internas dos diversos Estados. A atual sistemática do ICM provê um incentivo para que o comerciante prefira comprar os produtos que vende de estabelecimentos situados em outros Estados. A menos que existam custos de transporte altos o suficiente para compensarem este incentivo em todos os casos, o ICM está introduzindo ineficiências na economia, tanto mais quanto maior for o diferencial entre a alíquota interna e a aplicada a operações interestaduais.

Este diferencial, aliado ao fato de que uma parte do comércio não está sujeita efetivamente ao imposto sobre valor adicionado, pode ter também efeitos sobre a localização de empresas. Considerem-se mais uma vez os Estados *A* e *B* e uma empresa que pretenda

se estabelecer para atender o mercado de *A*. Para escolher sua localização, a empresa compara o custo de produzir em *A* com o custo de produzir em *B* e transportar o produto para *A*. Seja o custo de produzir em *B* menor que o de produzir em *A*, de modo que os custos totais das duas alternativas sejam iguais. Dado o preço de mercado em *A*, um diferencial entre a alíquota interna em *A* e a aplicável a operações interestaduais induz a empresa a se localizar em *B*. Um diferencial de 3 ou 4%, como é o caso do ICM, faz com que a empresa prefira *B*, ainda que o custo total (exclusive imposto) desta alternativa seja quase 3 ou 4% mais alto. Em outras palavras, o diferencial entre as alíquotas interna e interestadual retira a proteção natural que os custos de transporte dão aos Estados menos eficientes, agravando desequilíbrios acaso existentes entre regiões. Não é possível nem mesmo alegar que do ponto de vista da eficiência do país como um todo é preferível produzir em *B*. O ganho em eficiência (que pode ser devido, por exemplo, à existência de melhor infra-estrutura em *B*) é total ou mais que totalmente compensado pelos custos de transporte.

Uma proposta comum em estudos sobre o problema da distribuição, entre Estados, da receita de ICM correspondente a transações interestaduais é a de que se reduza a alíquota aplicável às mesmas. Um trabalho recente propõe que ela seja reduzida para 7%.²⁰ O objetivo seria beneficiar os Estados importadores líquidos em comércio interestadual, em particular os do Nordeste. Se adotada, tal sugestão pode ter as seguintes consequências: (a) na medida em que as importações dos Estados do Nordeste são efetuadas pelo setor não efetivamente sujeito a um imposto sobre valor adicionado, as distorções apontadas acima seriam agravadas; e (b) as importações deste setor não gerariam receita, o que implica que o ganho de receita dos Estados do Nordeste seriam menores que os usualmente estimados a partir do *deficit* no balanço comercial interestadual.²¹

²⁰ O. E. Rebouças, *op. cit.*, pp. 252-253.

²¹ Os ganhos de receita dos Estados do Nordeste seriam também menores que os usualmente estimados porque parte das importações corresponde a bens de capital ou outros bens isentos de ICM.

A relevância das distorções aqui apontadas depende da importância em cada Estado do setor não efetivamente sujeito a um imposto sobre valor adicionado. Onde este setor é importante, o que se veria após uma redução na alíquota interestadual seria um aumento das importações (em detrimento de empresas do Estado) não acompanhado de um aumento semelhante de receita. No trabalho citado, Rebouças calcula que a carga de ICM no setor "Comércio em Geral" para os Estados do Nordeste é da ordem de 24% do valor adicionado por aquele setor, calculado como a diferença entre vendas e compras. Como a alíquota nominal do imposto para o ano considerado (1972) era de 17%, isto sugere que parte do crédito referente a imposto pago sobre compras não é aproveitada, ou seja, que não há efetiva tributação segundo o valor adicionado. Segundo Rebouças, este setor é responsável por cerca de 51% da receita de ICM no Nordeste, sendo, portanto, importante.²² Assim, os efeitos descritos anteriormente não são mera curiosidade teórica.

A solução ideal para evitar as distorções aqui tratadas seria estender efetivamente o imposto sobre valor adicionado ao nível de varejo. Isto feito, uma redução na alíquota interestadual não teria maiores conseqüências, exceto pelo efeito sobre a distribuição da receita entre Estado, que é o que tais proposições almejam. No entanto, isto dificilmente poderá ser conseguido no futuro próximo.

Existem duas soluções alternativas. Uma delas seria utilizar barreiras fiscais nas fronteiras interestaduais para cobrar a diferença de imposto que existe. Esta solução é indesejável, talvez mesmo inaceitável. A outra solução seria cobrar o imposto referente às transações interestaduais no Estado de origem, utilizando a alíquota do Estado de destino. Isto evitaria distorções, mas, por outro lado, esvaziaria ainda mais os cofres dos Estados que são importadores líquidos em comércio interestadual.

O problema de distribuição da receita entre os Estados é, no entanto, separável dos problemas de distorções tratados anteriormente. Ele pode ser resolvido por procedimentos administrativos. Um tipo possível de procedimento é o chamado "Fundo Nacional

²² O. E. Rebouças, *op. cit.*, p. 227.

do ICM", uma proposta apresentada ao Senado Federal em 1974.²³ Neste fundo os Estados depositariam um percentual de suas arrecadações que é função do valor absoluto do saldo de comércio interestadual. O valor do fundo seria redistribuído entre os Estados segundo uma fórmula. Reduzidas à expressão mais simples, o que as fórmulas do fundo fariam seria atribuir as receitas referentes ao comércio interestadual aos Estados de destino dos produtos. Este tipo de procedimento tem alguns inconvenientes, como, por exemplo, depender da publicação de estatísticas oficiais, o que implica que a receita de cada ano seria distribuída com base em resultados de anos anteriores. Além disso, as estatísticas de comércio interestadual e as fórmulas que seriam utilizadas não levam em conta certas peculiaridades do ICM, tais como isenções, reduções de base de cálculo, etc. Propõe-se a seguir um método de alocação da receita correspondente a transações interestaduais, que é mais ágil e que tem as vantagens de alocar a receita com base em resultados correntes e exatos e de permitir a divisão da mesma entre Estados importador e exportador na proporção que se julgar mais conveniente. Além disso, o procedimento esboçado a seguir, que pode ser denominado "Sistema de Compensação", tem um custo administrativo inferior ao do fundo, visto aproveitar em grande parte o próprio sistema de arrecadação do ICM.

O "Sistema de Compensação" funcionaria da seguinte forma: uma parte da nota fiscal utilizada para operações interestaduais, que seria destacável na primeira via, conteria, além de informações julgadas necessárias para controle, as seguintes informações: (a) código do Estado de origem; (b) código do Estado de destino; (c) valor total da nota; e (d) ICM. Estas informações são simples e já constam na nota fiscal, não implicando qualquer esforço adicional do contribuinte.²⁴ Os talões destacados da primeira via

²³ *Diário do Congresso Nacional* (31 de outubro de 1974), seção II, pp. 5.013-5.028.

²⁴ Caso se queira utilizar o sistema para obter rapidamente informações estatísticas básicas sobre fluxos de comércio interestadual, seria interessante acrescentar informações sobre o setor a que pertencem os estabelecimentos envolvidos na transação e município de localização dos mesmos.

seriam guardados pelo exportador e entregues mais tarde a um estabelecimento bancário (ou outro agente arrecadador), juntamente com os demais documentos necessários para recolhimento do imposto relativo ao período fiscal considerado. O banco enviaria os talões recebidos para o banco comercial estadual (ou ao banco oficial indicado pelo governo do Estado), que creditaria em contas abertas para esta finalidade pelos Estados importadores e debitaria à conta do seu Estado a parcela do imposto que coubesse aos primeiros.

O custo deste sistema é quase que exclusivamente o de efetuar a compensação entre as contas dos Estados. O banco comercial estadual poderia ser remunerado por este serviço, permitindo-se ao mesmo um prazo entre o débito ao seu Estado e o crédito aos Estados importadores. O processo de transferência de receita entre Estados é contínuo e praticamente em bases correntes. O valor do imposto transferido corresponde exatamente ao determinado pela transação e pela divisão de receita escolhida. A receita pode ser dividida entre os Estados importador e exportador na proporção que se julgar mais conveniente, independente de dados estatísticos ou fórmulas de alocação.

Tratados os problemas de como evitar distorções e de como dividir a receita das transações interestaduais entre os Estados envolvidos na proporção mais desejável, resta determinar qual é esta proporção. Este é um problema que dificilmente poderá ser resolvido por um critério puramente econômico. Um critério, já tratado por outros autores,²⁵ seria distribuir a receita de acordo com a incidência interjurisdicional dos benefícios das despesas dos Estados. As despesas de um Estado podem beneficiar os residentes daquele Estado, bem como os de outros. No segundo caso, os benefícios podem ser auferidos diretamente (via utilização de instalações existentes no Estado que despense ou através de bens públicos cuja área de benefício não coincide com as fronteiras do Estado) ou indiretamente, através de redução nos custos dos bens que importam devido ao melhor nível de serviços públicos. O princípio de benefício sugere que o consumidor pague parte do imposto a Estados que

²⁵ Ver O. E. Rebouças. *op. cit.*, e, principalmente, C. A. Longo, *op. cit.*

não o de sua residência, em função dos benefícios que obtém das despesas destes Estados. Assim, a receita relativa a operações interestaduais só deve ser totalmente atribuída ao Estado de destino quando todos os benefícios das despesas estaduais incidem sobre os residentes do Estado que despende.

Existem pelo menos duas objeções que podem ser feitas a este tipo de argumento. A primeira, de ordem prática, é que ele não resolve o problema da alocação de receita, mas simplesmente o transfere para o lado da despesa. No estágio atual da teoria de finanças públicas, só é possível determinar a incidência das despesas a partir de hipóteses arbitrárias e que, por isto mesmo, não seriam geralmente aceitas. A segunda objeção é que, a menos que todos os benefícios auferidos por não residentes de um Estado devido aos gastos deste fossem obtidos via redução no custo dos produtos que importam, o que deve ser objeto de partilha entre os Estados é a receita total e não somente a receita correspondente a operações interestaduais, cujo valor pode ser menor que o dos benefícios conferidos. Para o problema de compensação de benefícios interjurisdicionais, a melhor solução é obtida através de transferências entre Estados, diretamente ou por intermédio do Governo Federal. No entanto, pode-se pensar em compensar somente os benefícios que correspondem a reduções em custos de bens através da utilização dos ajustamentos tributários de fronteira, o que elimina a segunda mas não a primeira das objeções discutidas.

Na falta de um critério puramente econômico que estabeleça a repartição mais desejável, qualquer decisão a este respeito envolverá também critérios políticos ou julgamento subjetivo. Algum auxílio para esta decisão pode ser fornecido por cálculos que verifiquem, para várias alternativas, qual o efeito que a alteração em relação à atual distribuição tem sobre a receita de cada Estado e qual o aumento de alíquota que seria necessário para compensar a perda de receita dos Estados que são exportadores líquidos em comércio interestadual. Alguns comentários adicionais sobre este ponto serão feitos adiante, quando forem apresentadas sugestões para modificação do ICM.

5 — Sumário e proposições

A reforma tributária de 1967 substituiu o IVC, um imposto em cascata, pelo ICM. O ICM pode ser classificado, salvo algumas discrepâncias, como um imposto sobre valor adicionado, geral, do tipo consumo, calculado pelo método de crédito fiscal. Para tributação dos fluxos de comércio internacional e interestadual escolheu-se o princípio de origem restrito, com a ressalva de que exportações de produtos não industrializados podem ou não sofrer a carga tributária deste imposto, a critério do Estado exportador. Ao substituir o IVC pelo ICM, a legislação federal impôs aos Estados uma severa perda de autonomia fiscal. Enquanto ao tempo do IVC estes eram livres para escolherem suas alíquotas, com o ICM exigiu-se que as alíquotas fossem uniformes dentro de cada região geoeconômica e, na prática, quase que uniformes para o País como um todo, visto que a legislação fixava uma alíquota máxima que praticamente replicava a receita que os Estados obtinham com o ICV. Com isto os Estados perderam o poder de determinar os níveis de suas receitas de ICM e, dado que este imposto representa mais de 90% de suas receitas tributárias, também o nível destas. Nenhuma justificativa econômica para unificar as alíquotas entre Estados foi apresentada pela Comissão de Reforma, que em seu Relatório Final limita-se a comentar que "... a unificação da alíquota facilitará, sem dúvida, a implantação, consolidação e administração do sistema entre os fiscos estaduais".²⁶ Embora a vantagem administrativa de unificar alíquotas entre produtos seja óbvia, é difícil descobrir a vantagem de um sistema com alíquotas estaduais de 14 e 15% em relação a outro onde estas seriam, por exemplo, 14 e 20%.

A adoção do princípio de origem restrito implica que a receita referente a transações interestaduais é atribuída ao Estado exportador. Para melhorar a distribuição desta receita, a reforma optou por estabelecer uma alíquota máxima aplicável a operações interestaduais mais baixa que as alíquotas internas dos Estados, o que equivale, dado o uso do método de crédito fiscal, a atribuir parte

²⁶ Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda. *A Reforma do Ministério da Fazenda e Sua Metodologia — Relatório Final* (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1967), p. 126.

da receita ao Estado importador. Muitos acharam o diferencial de alíquotas insatisfatório, o que gerou amplo debate sobre este tópico. Entre os que defendem maior participação dos Estados importadores na receita, a sugestão mais comum é a redução da alíquota interestadual para cerca de metade do valor da alíquota interna.

O presente trabalho discutiu os problemas relacionados com os ajustamentos tributários de fronteira do ICM. Os principais pontos apresentados e discutidos são resumidos pelos seguintes tópicos:

1) Um sistema semelhante ao adotado no Brasil foi proposto em 1963 à Comunidade Econômica Européia pelo Relatório Neumark. Embora a CEE tenha adotado o imposto sobre valor adicionado e o princípio de destino para transações com o resto do mundo, não adotou e não há sinais de que adotará no futuro próximo o princípio de origem para transações entre países membros, o que, segundo o Relatório Neumark, exigiria uniformização de alíquotas entre os diversos países.

2) Em um trabalho publicado em 1967, Hirofumi Shibata mostrou que a uniformização de alíquotas entre os diversos países sugerida pelo Relatório Neumark não seria necessária. Bastaria que se uniformizassem os ajustamentos tributários de fronteira dos diversos países membros da CEE com o resto do mundo. Embora este sistema exigisse ajustamentos de curto prazo, a longo prazo não importaria distorções às economias consideradas.

3) Shibata, no entanto, trata o caso de países entre os quais não há movimentos de fatores de produção, o que certamente não ocorre em um país federativo ou em um mercado comum. Mostrou-se que, caso os fatores de produção possam se mover entre países (ou Estados), a solução de Shibata induziria movimentos de fatores da área de tributação mais alta para a de tributação mais baixa, introduzindo ineficiências nas economias. Neste caso, a única solução para evitar distorções é a recomendada pelo Relatório Neumark: uniformização de alíquotas entre os países.

4) A discussão contida nos três tópicos acima ofereceria então uma justificativa econômica para a uniformização das alíquotas estaduais de ICM, dada a adoção do princípio de origem restrito. Mostrou-se, no entanto, que a situação existente no Brasil (e a

situação que existiria na CEE) não corresponde ao princípio de origem restrito verdadeiro, isto é, um sistema onde os produtos sofreriam a carga tributária do Estado de origem quando exportados para outros Estados. Devido à utilização de um imposto sobre valor adicionado computado pelo método de crédito, o sistema adotado no Brasil é o que se denominou "princípio de origem restrito aparente". Este princípio produz um imposto que tem os mesmos efeitos que o obtido quando se utiliza o princípio de destino, exceto quanto à distribuição de receita entre os Estados.

5) Mostrou-se, em seguida, que a adoção do princípio de destino ou do princípio de origem restrito aparente permite que as alíquotas estaduais sejam diferenciadas sem que se produza deflexão de comércio, desde que estes princípios sejam perfeitamente implementados. Assim, não há justificativa econômica para a imposição de alíquotas estaduais uniformes. Em verdade, é a falta de autonomia dos Estados para determinarem seus níveis de receita que pode causar uma perda de bem-estar à sociedade, tendo em vista restringir a escolha entre bens a serem providos pelos setores público e privado.

6) Quanto à distribuição de receita entre Estados, sugeriu-se que aqueles que são exportadores líquidos para o resto do mundo poderiam, por este motivo, ser importadores líquidos no comércio interestadual ou, pelo menos, passar a importar mais de outros Estados. Se isto é verdade, o princípio de origem restrito aparente estaria prejudicando a receita dos Estados que contribuíssem mais para o objetivo de aumentar o valor das exportações do País. O mesmo não ocorreria caso se utilizasse o princípio de destino.

7) Ainda com respeito às exportações, a Seção 4 argumentou que a tributação de exportações de produtos não industrializados impõe distorções à economia e reduz as exportações do País em relação a uma situação onde se tivesse um tributo neutro em relação a comércio exterior. Isentar as exportações não é um incentivo fiscal como muitos supõem, mas artifício necessário para que o imposto não tenha efeitos negativos sobre elas. As restrições impostas às alíquotas estaduais não permitem, no entanto, que os Estados, par-

tualmente os de menor renda, deixem de utilizar esta base tributária que lhes é permitida pela legislação.

8) Sobre o imposto de exportação, comentou-se acerca de sua utilidade como instrumento de política não voltado para o objetivo de obter receita. A reforma tributária de 1967 acertadamente retirou este imposto da órbita estadual e o colocou em mãos do Governo Federal, que tem evitado utilizá-lo.

9) Quanto aos ajustamentos tributários de fronteira correspondentes às transações interestaduais, observou-se que o princípio de origem restrito aparente não é perfeitamente implementado porque a tributação de parte do comércio varejista não é satisfatória. Existe evasão e o imposto não é efetivamente cobrado como um imposto sobre valor adicionado. Dados existentes sugerem que, ao menos no Nordeste, o subsetor não tributado de acordo com o valor adicionado é importante. Uma implicação deste fato é que estabelecimentos de outros Estados têm uma vantagem competitiva sobre os sediados no Estado quanto às vendas para este subsetor, a menos que existam custos de transporte que compensem o efeito do imposto. Outra implicação é que isto cria um estímulo para que empresas que pretendam vender para um Estado cuja infra-estrutura é relativamente deficiente prefiram se localizar em um outro, melhor dotado, que lhes permita obter menores custos, ainda que a redução seja mais que compensada por custos de transporte, o que tende a agravar os desequilíbrios já existentes entre as regiões do País. Estes efeitos não dependem de diferenças entre alíquotas estaduais, mas do diferencial entre a alíquota interna do Estado e a alíquota aplicável a operações interestaduais. A aceitação de sugestões no sentido de reduzir esta última agravaria à situação já existente. Além disto, traria aos Estados do Nordeste um aumento de receita menor do que os usualmente estimados.

10) A solução ideal para os problemas apontados seria estender efetivamente o imposto sobre valor adicionado a todo o setor comercial. Admitindo que isto não seja possível em um futuro próximo, a melhor alternativa seria tributar os produtos no Estado de origem utilizando a alíquota do Estado de destino. Isto resolve o

problema de distorções, mas agrava o de distribuição de receita entre Estados.

11) O problema de distribuição de receita entre Estados é separável do problema de distorções e pode ser resolvido administrativamente. Sugeriu-se um método, o "Sistema de Compensação", que opera dentro do próprio sistema de arrecadação do ICM. Ele é simples, independe de publicação de estatísticas oficiais, aloca a receita entre os Estados na proporção que se preferir, é exato quanto ao valor do imposto a ser alocado e seu custo é baixo em relação a outros procedimentos administrativos propostos anteriormente.

12) Quanto ao problema de em que proporções dividir a receita entre os Estados importadores e exportadores, observou-se que ele é de difícil solução por um critério puramente econômico. Cálculos de distribuição de receita para várias alternativas podem auxiliar na escolha. Dois pontos devem ser adicionados ao que foi dito na Seção 4. Primeiro, caso os ajustamentos de fronteira relativos ao comércio interestadual sejam feitos de acordo com o princípio de destino, como sugere o item (10), as alíquotas estaduais podem ser diferenciadas sem provocar quaisquer danos à economia. Assim, os Estados que perdem receita devido à alteração na distribuição podem recuperá-la através de um aumento em suas alíquotas. Segundo, o item (6) sugere que é preferível atribuir a receita integralmente ao Estado de destino. É necessário notar, entretanto, que existem tetos naturais para as alíquotas estaduais e que, na hipótese de se permitir aos Estados fixarem as suas receitas, muitos deles pretenderão aumentá-las em relação aos níveis reais atuais. Estes fatores teriam que ser levados em conta na escolha da repartição da receita entre os Estados.

Os 12 tópicos apresentados mostram algumas das deficiências da atual sistemática de ICM e sugerem uma série de modificações que beneficiariam a economia. Estas alterações têm como objetivo resolver problemas que existem com relação a: (a) distorções; (b) distribuição de receita entre Estados; (c) nível de receita dos Estados; e (d) exportações para o exterior. As sugestões para alteração do ICM são sintetizadas pelos itens a seguir, indicando-se entre parênteses os tópicos que se relacionam com cada proposição.

Quanto ao comércio exterior

a) Isentar (permitindo crédito por impostos pagos anteriormente) do ICM todos os produtos exportados e tributar todas as importações, exceto as de bens de capital, a mesma alíquota aplicada a produtos produzidos internamente. Em outras palavras, implementar um princípio de destino puro com relação a comércio internacional (7).

b) Utilizar, sempre que for julgado conveniente, impostos de exportação. A receita deste imposto pode ser transferida, na forma de receita livre, para o Estado exportador (8).

Quanto ao comércio interestadual

Substituir o princípio de origem restrito aparente pelo princípio de destino com recolhimento do imposto devido no Estado de origem. Em termos práticos, isto significa que as exportações de um Estado ficarão sujeitas ao ICM naquele Estado, aplicando-se porém aos produtos a alíquota do Estado importador (6, 9 e 10).

Quanto à distribuição de receita entre Estados

a) Redistribuir a receita referente a transações interestaduais através de um procedimento administrativo como o "Sistema de Compensação", descrito no texto (11).

b) Determinar a proporção da receita que caberá aos Estados importador e exportador, tendo em vista os aspectos apontados no texto e observando que, devido à primeira proposição citada, os Estados perderão a receita de ICM correspondente às exportações para o exterior (12).

Quanto à autonomia fiscal dos Estados

Permitir que cada Estado fixe independentemente a alíquota do ICM. As restrições que os Estados devem sofrer quanto à alíquota são:

a) A alíquota aplicada às importações do exterior deve ser igual à aplicada a produtos produzidos internamente (conforme a primeira proposição).

b) A alíquota aplicada a exportações para outros Estados deve ser a do Estado de destino do produto (conforme a segunda proposição).

c) Exportações para o exterior devem ser isentas, assegurando-se ao exportador créditos pelos impostos pagos sobre insumos (conforme a primeira proposição).

d) A alíquota deve ser uniforme para todos os produtos e a concessão de isenções e reduções de imposto deve ser limitada.²⁷

Caso fossem adotadas estas proposições, muitas das distorções hoje existentes desapareceriam, e cada Estado poderia explorar a capacidade de gerar receita do ICM ao grau que lhe conviesse. O problema da distribuição da receita referente a transações interestaduais poderia ser resolvido de forma fácil e as exportações poderiam ser liberadas da carga fiscal que hoje as prejudica.

Finalmente, deve-se observar que só os problemas ligados a ajustamentos tributários de fronteira, ou seja, problemas de coordenação horizontal, foram aqui tratados. Existem outros problemas com relação ao ICM, como por exemplo o grande número de exceções ao regime normal que foram aos poucos introduzidas na legislação do ICM, as interações do ICM com outros impostos, em particular com o IPI e os impostos únicos, que causam bitributação e alíquotas efetivas não intencionalmente diferenciadas, e as exclusões de alguns setores. As proposições aqui apresentadas não constituem uma reforma completa do ICM. No entanto, são independentes de outras alterações necessárias e seriam um passo na direção de um sistema menos distorcido e de maior autonomia fiscal para os Estados.

²⁷ Isenções e reduções de ICM dão origem a diversos problemas que não foram aqui abordados.

