

# Controvérsias sobre o ICM no comércio interestadual: uma resenha \*

CARLOS A. LONGO \*\*

*O ajustamento do ICM na fronteira é especialmente importante para a distribuição de receitas entre Estados porque, em geral, o comércio interestadual e internacional não é equilibrado. Por exemplo, a adoção do princípio da origem pode implicar ganhos de receita para os Estados que experimentam balanços comerciais favoráveis, enquanto os que incorrem em déficits tendem a sofrer perdas. Neste artigo, descrevemos resumidamente algumas das dificuldades encontradas na tributação interestadual de produtos no Brasil e indicamos várias propostas para se chegar a uma divisão ideal da base do ICM entre os Estados. Várias estimativas de realocação interestadual do ICM são apresentadas no texto.*

## 1 — Introdução

O problema da alocação de impostos entre os Estados, ainda que não peculiar ao ICM, torna-se mais aparente sob este do que sob o regime anterior do imposto de vendas em cascata. Para ser coerente com a neutralidade de comércio e a eficiente alocação de recursos entre os diferentes Estados, a adoção do ICM requer a especificação de um princípio adequado de ajustamento do imposto na fronteira (AIF). A adoção do princípio do destino requer a aplicação de AIF explícitos ou, o que é equivalente, um imposto compensatório sobre os produtos comprados fora do Estado e um rebate do imposto nos produtos vendidos para fora. Com o princípio da origem, por outro lado, as vendas para fora precisam ser tributadas e os pro-

\* O autor gostaria de agradecer os comentários de um membro do Conselho Editorial desta Revista, sem implicá-lo, porém, nos erros e/ou omissões remanescentes.

\*\* Da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, da Universidade de São Paulo.

duto comprado fora ficam isentos, mas isto é atingido automaticamente através da tributação da produção do Estado e não requer AIF explícitos.

Uma questão a ser resolvida no que concerne ao ICM é se o imposto deve ser arrecadado com base no princípio da origem ou do destino. No caso de um imposto nacional, a teoria de comércio internacional diz que para impostos gerais haveria, a longo prazo, pouca diferença entre os princípios da origem e do destino. Quando o comércio internacional é equilibrado e existe imobilidade de fatores entre países, pode-se supor que ajustamentos na taxa de câmbio e/ou níveis de preços entre países anulem a escolha entre um princípio ou outro.<sup>1</sup> Entretanto, a escolha do AIF a nível doméstico não costuma ser irrelevante porque existe mobilidade de fatores entre os Estados, e não se pode fazer ajustamentos na taxa de câmbio ou níveis de preços dada a existência de uma unidade monetária comum. Além disso, o comércio interestadual de produtos raramente é equilibrado, mesmo no longo prazo.

Neste artigo, descrevemos resumidamente algumas das dificuldades encontradas na tributação interjurisdicional de produtos no Brasil e indicamos várias propostas para se chegar a uma divisão ideal da base do ICM entre os Estados. Iniciamos pelo exame da distribuição da base do ICM entre setores de atividade econômica e entre os Estados. Consideramos a seguir as recentes discussões sobre a escolha do princípio do AIF estadual nas transações interestaduais e externas.

## 2 — Distribuição da base do ICM entre setores

Devido às atividades que exclui, o ICM desvia-se substancialmente do princípio do valor adicionado puro na alocação do imposto entre setores de atividade econômica. O setor industrial, em par-

<sup>1</sup> Ver, por exemplo, 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.

ticular, ao utilizar insumos de setores não tributados, sofre uma carga inicial de imposto bem maior do que o resto da economia, em relação a seu próprio valor adicionado. Do ponto de vista global, o fato de certos insumos não serem deduzidos da base do imposto significa simplesmente que o imposto sobre o valor incorporado nesses insumos é arrecadado pelo comprador ao invés do vendedor desses itens; para a firma individual, entretanto, o resultado é que a base do imposto inclui não só salários, lucros, depreciação, renda do capital e juros, mas também uma série de insumos intermediários, que inclui minérios, combustíveis, eletricidade, serviços profissionais e comerciais, propaganda e custos de transporte. Assim, devido ao fato de o imposto não incluir todas as atividades, sua distribuição entre setores difere significativamente do valor adicionado correspondente.

Na realidade, a magnitude da base efetiva do imposto varia amplamente entre os vários setores econômicos brasileiros. Guerard mostrou que, embora o setor industrial gere menos que um quarto da renda nacional líquida, ele é responsável pela maior parte das receitas derivadas do ICM. Por outro lado, a base do imposto na agricultura, não obstante inclua, em princípio, todo o valor da produção agrícola, é consideravelmente menor. Vários fatores respondem por uma diminuição substancial da base efetiva do imposto em relação ao valor bruto do produto agrícola: a magnitude do consumo direto de produtos agrícolas pelo próprio setor, a isenção de alimentos considerados como de primeira necessidade e a relativa facilidade de evasão do imposto nessa área. Com base nos dados de 1966, Guerard estimou que a base efetiva do imposto na agricultura representa apenas 44% do valor bruto da produção desse setor, enquanto a base do imposto na indústria excede seu valor adicionado líquido em dois terços aproximadamente.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Ver Guerard, "The Brazilian State Value-Added Tax", in *IMF Staff Papers*, vol. 20, n.º 1 (março de 1973), pp. 118-169, especialmente pp. 153-169. Ver, também, F. A. Rezende da Silva e M. da Conceição 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, Cap. IV, e 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. 213-259.

Em decorrência de a produção do setor agrícola ser em grande parte destinada a algum tipo de processamento industrial, sua pequena base efetiva, provavelmente, não reduz muito as receitas dos Estados. Entretanto, esse sistema transfere a arrecadação do imposto do setor agrícola para o industrial e, portanto, dos Estados agrícolas para os industriais. Desta forma, a concentração das receitas no setor industrial tende a induzir uma competição ineficiente entre os governos estaduais, que procuram maximizar suas receitas tributárias através de concessões especiais para investimentos no setor industrial. Os governos estaduais procurariam atrair o investimento privado industrial a qualquer custo, concedendo vantagens locais (por exemplo, isenção do ICM por certo período de tempo) que podem distorcer a alocação de recursos entre os Estados e não representar o melhor interesse dos seus residentes. Programas públicos nas áreas de saúde, educação e transporte urbano, que beneficiariam a população local e competiriam pelos recursos do Estado, podem ter que esperar muito tempo até que sejam iniciados. Além disso, a concentração das receitas no setor industrial tenderá a acentuar as diferenças interestaduais da base do imposto, através do aumento da capacidade fiscal dos Estados industriais e mais desenvolvidos.<sup>3</sup>

### 3 — Distribuição da base do ICM entre Estados

A extrema desigualdade da base do imposto, ou capacidade fiscal, em diferentes partes da Federação, gera problemas importantes para a alocação das receitas tributárias entre os Estados brasileiros. Esta desigualdade é ainda mais aguda do que o desequilíbrio básico da economia regional, do qual se origina. Em 1970, por exemplo, os cinco Estados da região Sudeste, com pouco mais de 40% da população do País, foram responsáveis por quase dois terços da renda doméstica e por mais de 70% das arrecadações do ICM estadual. Por outro lado, no Nordeste, com 30% da população

<sup>3</sup> Ver P. R. Haddad e T. A. Andrade, "Política Fiscal e Desequilíbrios Regionais", in *Estudos Econômicos*, vol. 4, n.º 1 (1974), pp. 9-54.

nacional, a renda foi pouco maior que 11% da renda nacional, e as receitas tributárias não alcançaram 8% do total arrecadado no País como um todo. (Este quadro é reproduzido na Tabela 1.)

A transformação do imposto estadual de vendas em cascata pelo de valor adicionado não alterou substancialmente a desigualdade fiscal entre as regiões, como se pode observar na Tabela 1. O ICM revelou-se uma fonte de recursos altamente produtiva para os Estados mais desenvolvidos, mas nas regiões mais pobres esse imposto, tal qual seu antecessor, foi incapaz de gerar receitas adequadas às necessidades, ou mesmo proporcional à base de renda dessas regiões.<sup>4</sup> Adicionalmente, argumenta-se que o ICM vem tendendo a acentuar o desequilíbrio fiscal que prevalece em favor dos Estados industriais, em detrimento daqueles que constituem o principal mercado para seus manufaturados.<sup>5</sup> O imposto de vendas em cascata ficava muito

TABELA 1

*Distribuição regional da população, renda e receitas do ICM — 1970*

Regiões*	População		Renda		Receitas do ICM	
	Milhares	Porcentagem	Milhões	Porcentagem	Milhões	Porcentagem
Norte	3.603,8	3,87	3.279,3	2,14	141,4	1,06
Nordeste	28.111,9	30,18	17.838,3	11,65	982,9	7,37
Sudeste	39.853,5	42,79	100.237,9	65,46	9.631,6	72,17
Sul	16.496,5	17,71	26.247,7	17,14	2.119,6	15,88
Centro-Oeste	5.073,3	5,45	5.518,2	3,61	469,5	3,52
Total	93.139	100,00	153.121,6	100,00	13.345,1	100,00

FONTES: População: Fundação IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil — 1974*; Renda: Centro de Contas Nacionais e Centro de Estudos Fiscais — DCS/IBRE/FGV; Receitas do ICM: Fundação IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil — 1973*.

\* Agrupamento de Estados e Territórios em regiões:

Norte: Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará, Amapá;  
 Nordeste: Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia;  
 Sudeste: Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Guanabara, São Paulo;  
 Sul: Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul;  
 Centro-Oeste: Mato Grosso, Goiás, Distrito Federal.

<sup>4</sup> Ver 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.

<sup>5</sup> *Ibid.*

pouco sujeito à regulamentação federal, pois os Estados podiam fixar livremente sua alíquota, ajustando-a de acordo com suas necessidades. Os menos desenvolvidos geralmente compensavam sua estreita base tributária fixando alíquotas de imposto algo acima da média nacional. Empiricamente, não se verifica, entretanto, o argumento de que o ICM tem acentuado ainda mais as desigualdades regionais. A participação regional das receitas tributárias estaduais tem permanecido praticamente constante desde 1966, último ano em que vigorou o imposto de vendas em cascata. Vários fatores podem responder por essa estabilidade, como, por exemplo, a industrialização relativamente rápida dos Estados menos desenvolvidos, bem como melhores técnicas de administração fiscal nos Estados onde as arrecadações eram muito baixas.<sup>6</sup>

Além do impacto não uniforme do ICM estadual sobre os setores de atividade econômica, os desequilíbrios do comércio doméstico podem aumentar as diferenças nas arrecadações entre os Estados. Devido à adoção de uma aproximação do princípio da origem para o comércio doméstico, a capacidade de arrecadação dos Estados importadores líquidos é substancialmente menor em relação à dos exportadores líquidos. Quando os Estados agrícolas e menos desenvolvidos são, adicionalmente, importadores líquidos de produtos dos Estados industrializados e mais desenvolvidos, a arrecadação do imposto nos primeiros pode cair além do nível que poderia ser justificado com base no impacto desigual do ICM sobre os diferentes setores econômicos. Por outro lado, a desigualdade da base do imposto entre os Estados pode ser modificada pela composição das transações interestaduais entre bens de capital e de consumo. Tudo o mais constante, a base do imposto será, por exemplo, relativamente menor naqueles Estados onde a participação dos bens de capital nas importações interestaduais é maior, uma vez que estes bens são isentos de imposto sob o ICM estadual. Como resultado de algumas ou todas as considerações acima, nos Estados mais desenvolvidos

<sup>6</sup> Ver 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. 63-98.

da região Sudeste o ICM alcança aproximadamente 70% da renda total, e somente 40 a 50% da renda gerada em outras regiões são efetivamente tributados pelo ICM.<sup>7</sup>

#### 4 — Discussões sobre a escolha do princípio de AIF

Os ajustamentos do ICM na fronteira podem ser especialmente importantes para a distribuição de receitas entre os Estados, quando o comércio interestadual não está equilibrado. Por exemplo, a adoção do princípio da origem pode implicar ganhos de receita para os Estados que experimentam balanços favoráveis no comércio interestadual, enquanto os que incorrem em *deficits* sofrerão perdas de receitas. O sistema de alíquotas diferenciadas adotado no Brasil tem o propósito de representar um compromisso entre os dois princípios no comércio interestadual. Embora cada unidade da Federação possa tributar todo o valor adicionado gerado dentro de suas fronteiras, os diferenciais de alíquotas interna/externa na verdade equivalem a um sistema parcial de impostos compensatórios sobre importações e reduções fiscais para as exportações no comércio interestadual, sem requerer um AIF explícito.

A Comissão de Reforma Tributária esperava que o sistema de alíquotas diferenciadas assegurasse uma participação adequada na receita total dos Estados importadores líquidos no comércio interestadual (que, geralmente, correspondem aos Estados menos desenvolvidos do País). Fazendo um retrospecto, a Comissão parece ter sido um tanto otimista em sua avaliação de uma distribuição equilibrada das receitas sob o sistema proposto. A diferença existente entre as alíquotas do imposto, internas e interestaduais, mostraram-se muito pequenas para que sua contribuição não fosse apenas marginal na distribuição das receitas em favor do Estado de destino. Devido à pequena diferença entre as alíquotas,<sup>8</sup> a aplicação deste princípio

<sup>7</sup> Ver Guerard, *op. cit.*, pp. 163-164.

<sup>8</sup> O diferencial entre as alíquotas interna e interestadual foi recentemente ampliado pela Resolução n.º 7, de 22-04-80, do Senado Federal.

misto às transações interestaduais na verdade não difere substancialmente de um sistema baseado estritamente na origem, sob o qual cada Estado aplicaria a mesma alíquota tanto para vendas domésticas como para as interestaduais.<sup>9</sup>

Existe há muito tempo uma controvérsia ainda não solucionada no Congresso brasileiro, imprensa e círculos acadêmicos sobre o fato de a aplicação do princípio da origem no comércio doméstico discriminar os Estados importadores líquidos nas transações domésticas. Dado que o comércio interestadual é quase sempre desequilibrado, argumenta-se que os Estados que são em geral importadores líquidos pagam mais impostos do que aqueles que são exportadores líquidos, que arrecadam mais do que normalmente ocorreria se esse comércio fosse equilibrado. Nesse contexto, os Estados exportadores líquidos têm sido chamados de Estados produtores e os importadores líquidos de Estados consumidores. Talvez a abordagem mais lúcida dos primeiros debates acerca desses problemas esteja nos artigos publicados em 1972 pela *Revista de Finanças Públicas*,<sup>10</sup> que foram posteriormente resumidos em outra publicação.<sup>11</sup>

A posição básica dos Estados consumidores foi desenvolvida por Sande, que salientou que, desde a substituição do imposto de vendas em cascata pelo ICM, a relação entre as arrecadações tributárias e as receitas fiscais totais, incluindo as transferências federais, tem declinado nos Estados do Norte e Nordeste. O autor argumenta que a principal razão para esse resultado é que a substituição do imposto de vendas em cascata, aliada a uma elevada alíquota do ICM no comércio interestadual, gerou uma saída de receitas dos Estados consumidores para os produtores. Embora reconhecendo

<sup>9</sup> Como as vendas interestaduais ao consumidor final aparentemente não estão sujeitas a alíquotas reduzidas de imposto interestadual, aplica-se neste caso, portanto, o princípio da origem estrito. Entretanto, a lei ainda não é muito clara a esse respeito, em que pese ao fato de que as decisões dos tribunais, a nível estadual, venham confirmando a interpretação acima. Ver J. Linhares, *A Reforma Tributária e sua Implicação nas Finanças dos Estados e Municípios* (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1973), pp. 265-266.

<sup>10</sup> F. A. Roquette Reis, "O ICM e os Desníveis Regionais", in *Revista de Finanças Públicas*, n.º 308 (março/abril de 1972), pp. 9-17, Sande, *op. cit.*, e Rocca, *op. cit.*

<sup>11</sup> Ver Rezende da Silva e Conceição Silva, *op. cit.*, Cap. IV.



que essa saída foi parcialmente compensada por um fluxo crescente de transferências fiscais para os Estados, Sande concluiu, entretanto, que, como resultado do *deficit* no comércio interestadual, os Estados do Nordeste transferiram para o resto do País 132,7 milhões de cruzeiros de suas próprias receitas do ICM em 1970.<sup>12</sup> Esta realocação de imposto representou aproximadamente 37% da receita tributária do Nordeste, uma vez que o total de receitas do ICM nessa região foi de 358,7 milhões de cruzeiros.

Conclusões similares no que se refere à realocação das receitas do ICM foram encontradas por Rebouças, que estimou o montante de realocação de impostos em todos os Estados do País.<sup>13</sup> De acordo com seu estudo, a saída de receitas daqueles Estados com *deficit* no comércio doméstico variou de 4 a 88% de suas arrecadações correntes, e somente os Estados de São Paulo e Rio Grande do Sul beneficiaram-se do processo de realocação das receitas tributárias entre os Estados. Os outros Estados perderam receitas tributárias para esses em 1969, devido basicamente ao seu padrão específico de comércio mútuo. (A Tabela 2 reproduz esse resultado.)

Por outro lado, baseado em um contexto mais geral, que inclui tanto o crescimento econômico como o balanço inter-regional de comércio, Rocca defendeu a adoção do princípio da origem, salientando que uma parte substancial do *deficit* dos Estados consumidores é financiada pelas transferências interestaduais promovidas pelo Governo Federal, que são basicamente financiadas com recursos arrecadados nos Estados produtores do Sul.<sup>14</sup> O efeito imediato de uma redução na alíquota do imposto interestadual, como proposto pelos Estados consumidores, argumenta, seria reduzir o montante de investimentos públicos no Sul, que, por sua vez, reduziria sua capacidade potencial para financiar as transferências federais para

<sup>12</sup> Ver Sande, *op. cit.*, p. 85.

<sup>13</sup> Ver Rebouças, *op. cit.*, pp. 234-242.

<sup>14</sup> Rocca, *op. cit.*, p. 73, salienta que para cada Cr\$ 100,00 de imposto federal arrecadado em São Paulo, por exemplo, somente Cr\$ 10,00 retornam a esse Estado a título de despesas federais, enquanto para o mesmo valor arrecadado no Nordeste Cr\$ 175,00 retornam para essa região como transferências federais e investimentos diretos privados e públicos.

TABELA 2

## Realocação das receitas do ICM — 1969

(Em milhões de cruzeiros)

Estados	Realocação do Imposto <sup>a</sup>	Realocação do Imposto/Receita do ICM (%)
Amazonas	-33,1	-76,73
Pará	-42,8	-67,53
Maranhão	-12,7	-23,19
Piauí	-6,3	-28,32
Ceará	-17,2	-68,84
Rio Grande do Norte	-18,5	-52,36
Paraíba	-24,7	-42,64
Pernambuco	-106,3	-42,76
Alagoas	-18,9	-34,77
Sergipe	-12,1	-49,65
Bahia	-93,5	-33,61
Minas Gerais	-128,6	-23,73
Espírito Santo	-39,7	-59,83
Rio de Janeiro	-357,6	-87,89
Guanabara	-106,4	-9,13
São Paulo	1.234,8	23,72
Paraná	-22,7	-4,10
Santa Catarina	-9,8	-4,60
Rio Grande do Sul	65,7	7,55
Matto Grosso	-49,0	-71,20
Goiás	-7,5	-5,83

FONTES: Rebouças, *op. cit.*, p. 235.

<sup>a</sup>O montante da receita transferida foi obtido aplicando-se ao *deficit* (ou *superavit*) do comércio doméstico em cada Estado a alíquota "efetiva" do imposto, definida como a razão entre as arrecadações reais de ICM e o valor adicionado do Estado.

o Nordeste. Portanto, conclui, o abandono do princípio da origem teria duas implicações básicas: primeiro, tenderia a reduzir a taxa de crescimento econômico no Sul e, segundo, resultante da anterior, diminuiria o nível potencial das transferências inter-regionais. Rocca sugere que, ao invés de mudar a alíquota do ICM nas transações interestaduais, a redistribuição de receitas tributárias entre os Es-

tados, através do orçamento federal, pode continuar aos níveis atuais, e maior ênfase deve ser colocada em projetos que acelerem a taxa de crescimento das regiões desenvolvidas.<sup>15</sup>

Os argumentos desenvolvidos por Sande e Rocca não são estritamente comparáveis. Enquanto Sande salienta a consequência de curto prazo para as receitas estaduais da adoção do princípio da origem, Rocca parece mais preocupado com as implicações de longo prazo que a adoção desse princípio teria sobre a capacidade potencial de os Estados produtores subsidiarem os Estados consumidores. Na III Conferência Nacional das Classes Produtoras (CONCLAP), em 1972, foi aprovada uma solução de compromisso entre os princípios da origem e do destino — a ser submetida posteriormente ao Congresso —, pela qual a alíquota do imposto interestadual deveria ser reduzida para 50,0% da alíquota do imposto estadual. Portanto, em conformidade com esse acordo, as receitas do ICM arrecadadas no comércio doméstico seriam justa e igualmente divididas entre os Estados participantes.

A questão da base do imposto chegou ao Congresso em 1975, principalmente através dos pronunciamentos do Senador Helvídio Nunes, do Estado do Piauí,<sup>16</sup> que argumentou que a alocação das receitas tributárias entre os Estados brasileiros não é justa, porque os Estados produtores são capazes de exportar continuamente seus impostos para os Estados consumidores. De acordo com Nunes, os Estados do Nordeste transferiram para o resto do País 63,9% de suas receitas do ICM, devido ao princípio de AIF adotado. Nunes documentou essas afirmações com estimativas abrangendo todos os Estados do Nordeste, que reproduzimos na Tabela 3.

Um relatório especial sobre os problemas gerados pelas transferências tributárias interestaduais, preparado por uma Subcomissão do Congresso e apresentado à Comissão Econômica do Senado no

<sup>15</sup> Ver Rocca, *op. cit.*, pp. 75-78.

<sup>16</sup> Um sumário de seus pronunciamentos, efetuados perante as sessões do Senado brasileiro de 1975, encontra-se em H. Nunes, *O Nordeste e o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias — ICM* (Brasília, 1975).

TABELA 3

## Realocação de receitas do ICM — 1972

(Em %)

Estados	Realocação do Imposto/Receita do ICM <sup>a</sup>
Pernambuco	· 28,16
Matoanhão	— 33,01
Piauí	— 99,39
Ceará	· 92,74
Rio Grande do Norte	— 80,08
Paraíba	— 61,85
Alagoas	— 44,29
Sergipe	— 170,19
Bahia	— 55,72
Nordeste	— 63,9

FONTE: Confederação Nacional do Comércio, *A Problemática Nordestina* (1973), reproduzido em Nunes, *op. cit.*

<sup>a</sup> Esta razão foi provavelmente obtida (a metodologia não foi explicitada) aplicando-se a alíquota do imposto interestadual corrente ao *deficit* no balanço comercial de cada Estado com o resto do País.

início de 1975,<sup>17</sup> resumiu várias proposições sugeridas, naquela data, através de audiências do Congresso, que tinham por objetivo abordar a realocação das receitas estaduais. A primeira das proposições mais importantes e viáveis favorecia uma solução de compromisso pela qual as alíquotas de imposto interestadual deveriam ser reduzidas a 50% da alíquota do imposto dos Estados. A segunda proposição, que parecia ser a preferida pela Subcomissão, defendia a criação de um Fundo Nacional de ICM, que receberia 80,0% da arrecadação

<sup>17</sup> "Relatório de uma Subcomissão Especial sobre os Problemas Gerados pelas Arrecadações do ICM", apresentado à Comissão Econômica do Senado, Senador Milton Cabral, presidente da Subcomissão (Brasília, outubro de 1975), reproduzido em Nunes, *op. cit.*, pp. 226-269.

do ICM estadual com base na origem, a serem redistribuídos entre os Estados de acordo com uma fórmula de dois fatores, envolvendo a população e o inverso da renda *per capita*.<sup>18</sup>

Por outro lado, a aplicação do princípio do destino, através da adoção do imposto sobre vendas a varejo, foi recomendada por dois conhecidos economistas brasileiros: Eugênio Gudín, que salientou o fato de que, da mesma forma que um país geralmente não pode e não deve exportar os impostos domésticos para outros países, a um Estado não deve ser permitido arrecadar impostos de outros,<sup>19</sup> e Octávio G. de Bulhões, para quem a substituição do imposto de vendas em cascata pelo ICM foi apenas o primeiro passo para o melhoramento do método anterior de arrecadação de impostos sobre o consumo.<sup>20</sup> Tanto Gudín como Bulhões parecem concordar em que um imposto sobre vendas arrecadado ao nível de consumo, com menos isenções e menores alíquotas comparado com o ICM atual, seria uma solução apropriada para a realocação interestadual das receitas tributárias.

O princípio do destino foi também defendido pelo Senador Cid Sampaio, que foi provavelmente o único participante desse debate que enfatizou a importância dos benefícios da despesa pública.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Este tipo de procedimento tem alguns inconvenientes administrativos, como, por exemplo, depender da publicação de estatísticas oficiais com base em anos anteriores e não levar em conta aspectos regionais do ICM, tais como alíquotas, isenções, etc. De acordo com um método de alocação da receita com base na arrecadação corrente do ICM ("Sistema de Compensação"), proposto por Varsano, as notas fiscais das transações interestaduais seriam enviadas para um banco, que providenciaria compensação dos débitos e créditos entre Estados importadores e exportadores. O valor do imposto transferido corresponderia ao determinado pelas transações e pela divisão de receita escolhida *a priori*. Ver R. Varsano, "Os Ajustamentos da Fronteira do ICM, o Comércio Interestadual e Internacional e a Autonomia Fiscal dos Estados", in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 9, n.º 2 (agosto de 1979), pp. 315-350.

<sup>19</sup> *Jornal do Brasil* (Rio de Janeiro, 11-11-73), p. 36.

<sup>20</sup> *Ibid.* (22-04-74).

<sup>21</sup> Rebouças, *op. cit.*, p. 240, indicou, brevemente, que um tratamento rigoroso do problema da realocação das receitas estaduais deve incluir os benefícios das despesas públicas.

De fato, Sampaio salientou a relação entre os diferentes níveis de atividades governamental — federal, estadual e municipal — e os benefícios espaciais dos serviços públicos quando afirmou:

“No Brasil, as despesas que têm um caráter nacional são financiadas por tarifas, imposto de renda, imposto federal sobre valor adicionado e pelo imposto territorial rural. Esses impostos federais são geralmente pagos por todos os cidadãos independente do Estado ou região em que vivem. . . [A nível estadual, entretanto,] o que ocorre no Brasil é que as despesas locais dos Estados-membros, que deveriam ser pagas pelos residentes locais são de fatos pagas. . . por residentes de outros membros da Federação. . . [Se o princípio do destino fosse adotado] as despesas incorridas por cada Estado da Federação seriam pagas por seus próprios residentes.”<sup>22</sup>

Até agora, nenhum critério foi estabelecido sobre esse problema de realocação de receitas, seja pelo Congresso, seja pelo poder Executivo Federal. O II Plano Nacional de Desenvolvimento, preparado pelo Executivo e aprovado pelo Congresso em dezembro de 1974 para o período 1975/79, reconheceu a importância e desejabilidade da introdução de mudanças no mecanismo de alocação interestadual de receitas tributárias. Neste particular, o Plano sugeriu a criação de um Fundo Nacional do ICM, semelhante ao anteriormente descrito em função do relatório preparado pela Subcomissão do Congresso.<sup>23</sup>

O II PND estava no caminho certo no sentido de que o atual sistema de alocação tributária entre Estados deve ser modificado. Alguns autores, entretanto, sugerem que devem ser dissociadas desse

<sup>22</sup> *Diário de Pernambuco* (Recife, 13-12-73).

<sup>23</sup> Ver República Federativa do Brasil, *II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-79)* (Brasília, setembro de 1974), Cap. 12, pp. 115-117. O Plano estabelece que “As modificações na estrutura do ICM serão guiadas por dois objetivos: (a) assegurar uma distribuição mais eqüitativa das receitas fiscais estaduais, com a introdução de um Fundo de Participação, arrecadado em todos os Estados e redistribuído, dentre outros critérios, de acordo com a população e o inverso da renda “per capita”; (b) evitar a competição fiscal entre Estados, consolidando o princípio de que o ICM não é um instrumento adequado para conceder vantagens locais”.

problema as questões distributivas. Com base num modelo econômico de federalismo fiscal, argumenta-se que as diretrizes para a escolha do princípio adequado do AIF poderiam basear-se em considerações alocativas e ser independentes da distribuição da renda inter-regional.<sup>24</sup> Além disso, como salienta Wilberg, a escolha do AIF não pode basear-se apenas nos conceitos de Estados produtores e consumidores como definidos pelo balanço comercial doméstico. Dado que os Estados podem comerciar com outros países, deve-se levar em conta ambos os comércios, doméstico e internacional, para se definir adequadamente Estados produtores e consumidores.<sup>25</sup>

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 destinadas à exportação internacional, a lei tributária brasileira não contempla rebates para a exportação internacional de bens primários. Uma padronização completa do AIF nas exportações internacionais, entretanto, é ainda um objetivo bem distante, mesmo para os produtos manufaturados, cujas exportações estão isentas do ICM pelos estatutos do imposto, mas sem que haja a garantia de um tratamento uniforme para todas elas, 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.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Ver C. A. Longo, *Ajustamentos do Imposto na Fronteira e a Alocação de Receitas Tributárias: O Caso do ICM*, Série Ensaio Econômico (São Paulo: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, da Universidade de São Paulo, 1979), vol. 3, Cap. 4.

<sup>25</sup> E. Wilberg, "A Aliquota Interestadual do ICM", in *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, n.º 33 (novembro/dezembro de 1972), pp. 17-26.

<sup>26</sup> J. Linhares, *op. cit.*, pp. 266-275. 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 espacial das indústrias domésticas envolvidas. Um caso particular é o problema

Esse sistema parcial do AIF no comércio exterior pode induzir um perfil ineficiente no fluxo do comércio internacional, bem como pode não ser neutro em relação à localização industrial entre os 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 esse benefício, o sistema atual do AIF favorece indevidamente atividades onde o País não tem vantagem comparativa às custas de atividades onde é provavelmente mais eficiente no mercado internacional.<sup>27</sup> Desta forma, a menos que existam fortes razões para a proteção, como o conhecido argumento da indústria nascente, o atual sistema discriminatório do AIF sobre o comércio internacional é altamente ineficiente.

Quando se adota o princípio da origem para o comércio doméstico, e o do destino para o internacional, as alíquotas do imposto devem ser uniformes para os dois mercados; se assim não for, verificam-se distorções no comércio, e receitas tributárias fluem dos Estados de alta alíquota para os de alíquota reduzida. Esta diferenciação das alíquotas do imposto induz os produtores dos Estados de alíquota reduzida a exportarem para outros países através dos Estados com alíquotas mais elevadas. Similarmente, os consumidores são levados a realizar suas importações do exterior através dos Estados com alíquota reduzida. A mudança induzida, tanto nas importações como nas exportações para outros países, resulta em uma realocação das receitas tributárias dos Estados de alíquota elevada

enfrentado pelas indústrias de óleo de mamona voltadas para exportação, em Pernambuco e na Bahia, às quais foi negado crédito nas suas compras de caroço de mamona nos Estados de Pernambuco e da Bahia, enquanto que o Estado de São Paulo permitiu crédito integral. Como consequência, 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. Ver M. Guérard, *op. cit.*

<sup>27</sup> Ver M. H. G. P. Zockun e outros, *A Agricultura e a Política Comercial Brasileira*, Série Monografias (São Paulo: IPE/USP, 1976), vol. 8.



para os de alíquota reduzida.<sup>28</sup> Além disso, quando o princípio da origem sobre o mercado doméstico é utilizado com diferentes alíquotas entre Estados, as dificuldades envolvidas em estabelecer um AIF preciso para o comércio internacional parecem intransponíveis. Ter-se-ia que estabelecer a redução ou imposto compensatório na fronteira internacional à taxa média aplicada à produção doméstica, em vários Estados, até essa etapa.

A aplicação simultânea do princípio da origem para o comércio interestadual e do destino para as transações internacionais pode levar a uma realocação das receitas tributárias entre os Estados, mesmo com alíquotas uniformes do ICM para os comércios doméstico e internacional. Quando um produto exportado é processado em um Estado a partir de matérias-primas adquiridas em outro, a devolução dos impostos pagos sobre o valor da exportação implica, em essência, que o Estado que exporta para o mercado internacional, além de renunciar a seus direitos tributários sobre o valor adicionado dentro de suas fronteiras, deve reembolsar o imposto sobre a matéria-prima, mesmo que tenha sido arrecadado por outro Estado. Similarmente, quando um produto é industrializado e consumido em um Estado a partir de matéria-prima importada do exterior através de um outro Estado, a aplicação de um imposto compensatório sobre as importações internacionais implica, na prática, que o Estado que realiza a importação do exterior, além de tributar o valor adicionado dentro de suas fronteiras, apropriando o imposto arrecadado sobre as matérias-primas incorporadas no bem que é consumido em outro Estado.<sup>29</sup>

O relatório de Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) já em 1959 identificava um fluxo de comércio

<sup>28</sup> Ver 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* (Nova York: Columbia University Press, 1967), pp. 145-264.

<sup>29</sup> Ver C. A. Longo, "A Escolha de Ajustamentos do Imposto na Fronteira com Fluxo do Comércio Triangular", in *Estudos Económicos*, vol. 9, n.º 2 (maio/agosto de 1979), pp. 57-84; R. Varsano, *op. cit.*; e J. Whalley, "Uniform Domestic Tax Rates, Trade Distortions and Economic Integration", in *Journal of Public Economics*, vol. 11, n.º 2 (abril de 1979), pp. 213-221.

triangular de produtos entre o Nordeste brasileiro, o resto do País e o resto do mundo, sendo que o Nordeste se apresentava como exportador líquido de produtos para o resto do mundo e importador líquido de produtos do resto do País. Sob essas condições de comércio, sugerimos em outro contexto que a adoção pelos Estados brasileiros do princípio da origem para o comércio doméstico e o princípio do destino para o comércio exterior induziria uma realocação das receitas tributárias entre os Estados, dos residentes dos Estados do Nordeste para os residentes do resto do País. Em particular, estimou-se que o Nordeste transferiu para o resto do País aproximadamente 20% de suas receitas do ICM arrecadadas em 1969 e 1974. Uma implicação dessa análise é que a realocação de receitas induzida pelo fluxo de comércio triangular seria facilmente neutralizada com a simples adoção do mesmo princípio, origem ou destino, ou então uma mistura de ambos, para os comércios doméstico e exterior.<sup>30</sup>

A adoção do mesmo princípio para os dois tipos de comércio não elimina o conflito inerente à especialização regional com relação à produção ou consumo. Neste caso, um critério que faz uso generalizado da tributação de acordo com o benefício foi sugerido para atingir a coordenação de ambos, impostos e despesas do Governo.<sup>31</sup> De acordo com esta colocação, uma distinção é feita entre o financiamento das despesas com bens ou serviços intermediários e finais do Governo. O custo de provisão dos serviços intermediários<sup>32</sup> 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 por eles. A neutralidade do imposto entre Estados requer, então, que receitas para cobrir o custo desses serviços sejam arrecadadas de acordo com

<sup>30</sup> Ver C. A. Longo, *Ajustamentos do Imposto...*, *op. cit.*, e "A Escolha de Ajustamentos...", *op. cit.*

<sup>31</sup> Ver C. A. Longo, "Tax Coordination Under Benefit Taxation", in *National Tax Journal*, vol. 31, n.º 4 (dezembro de 1978), pp. 385-389.

<sup>32</sup> A despesa com bens ou serviços intermediários do Governo refere-se à oferta dos serviços públicos que entram no custo de produção doméstico.

o princípio da origem se os preços dos produtos aumentam com o imposto. Caso contrário, se estes não aumentam, as exportações devem ser tributadas de modo a manter inalterado o preço relativo (em termos reais) entre os bens domésticos e externos. Por outro lado, o custo de provisão dos serviços finais<sup>33</sup> também pode ou não refletir-se 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 mesmo. A neutralidade do imposto entre os Estados requer, então, que receitas para cobrir o custo desses serviços sejam arrecadadas de acordo com o princípio do destino se os preços dos produtos aumentam com o imposto. Caso contrário, se estes não aumentam, o princípio da origem deve ser adotado de modo a manter inalterado o preço relativo entre os bens domésticos e externos.<sup>34</sup>

Com base no método do benefício para a escolha do AIF, estimamos noutro trabalho a realocação das receitas tributárias, devida à especialização regional, entre os Estados do Nordeste brasileiro e o resto do País. Supondo que o valor do ICM é inteiramente transferido para o consumidor na forma de preços mais elevados dos produtos, e que 70% das despesas estaduais constituem um benefício para os consumidores (ou, equivalentemente, que 30% das despesas estaduais são um benefício para as empresas), sugerimos, então, que aproximadamente 12,0 e 24,4% das receitas do ICM do Nordeste fluíram para o resto do País em 1969 e 1974, respectivamente. O total de receitas do ICM transferido (ou, alternativamente, o total do ICM "exportado") do Nordeste para o resto do País, devido ao comércio triangular e à especialização regional, atingiu 32,0 e 44,4% das receitas próprias de Nordeste em 1969 e 1974, respectivamente (note-se que este valor é uma parcela desprezível da receita tributária do resto do País).<sup>35</sup>

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> C. A. Longo, "Tax Coordination...", *op. cit.*, p. 387.

<sup>35</sup> Ver C. A. Longo, *Ajustamento do Imposto...*, *op. cit.*, e "Tax Coordination...", *op. cit.*

A escolha do critério do benefício para fixar o AIF implica, em geral, uma estrutura de alíquotas diferenciadas entre os Estados. Neste sentido, por que devem as alíquotas do ICM ser uniformes e fixadas pelo Governo Federal? A dificuldade geralmente apontada para justificar a uniformidade das alíquotas entre os Estados é a da "guerra fiscal". Diz-se que se cada governo tivesse autonomia para fixar suas próprias alíquotas, então, no afã de atrair indivíduos e recursos, cada Estado iria reduzir suas alíquotas efetivas a tal ponto que os mesmos problemas financeiros de hoje iriam agravar-se. Este argumento é, na melhor das hipóteses, discutível, a menos que se suponha irracionalidade por parte dos agentes tomadores de decisão. A competição fiscal, no sentido de que cada Estado procura reduzir suas alíquotas para atrair investimentos e aplicar recursos de forma compatível com esses objetivos, é altamente recomendável do ponto de vista econômico, e mesmo político. Se porventura o orçamento fiscal for mal administrado, os representantes estaduais não terão, *a priori*, razões suficientes para voltar-se para o Governo Federal em busca de auxílio. Alíquotas liberadas dariam aos governos estaduais maior autonomia fiscal, mas, em contrapartida, exigiriam deles maior responsabilidade fiscal.<sup>36</sup>

Uma estrutura de alíquotas diferenciadas entre os estados pode gerar problemas de divisão de receita nos comércios interno e externo devido ao atual método de arrecadação do ICM e do crédito fiscal. Isto poderia ser contornado com a adoção do princípio do destino (consumo) nessas transações, porque, neste caso, a alíquota efetiva que incide sobre os produtos vendidos para fora dos Estados é zero, e aquela que incide sobre os produtos importados (de outros Estados e do exterior) é igual à alíquota interna de cada Estado.<sup>37</sup> Entretanto, uma distribuição adequada de receita entre os Estados também poderia ser obtida pela substituição do método do crédito de arrecadação do ICM pelo da subtração. Com o método da sub-

<sup>36</sup> A perda de eficiência devida a uma estrutura fiscal com alíquotas uniformes entre os Estados depende tanto do nível da demanda de serviços públicos entre os Estados como da sua elasticidade. Ver C. A. Longo, "Federalismo Fiscal e as Alíquotas de ICM entre Estados", in *Revista Brasileira de Economia*, vol. 33, n.º 2 (abril/junho de 1979), pp. 301-317.

<sup>37</sup> Ver R. Varsano, *op. cit.*, p. 333.

tração, a alíquota do imposto é aplicada diretamente ao valor adicionado da firma, isto é, subtraindo-se o valor dos insumos comprados do das vendas. Este método aplica um tratamento diferenciado entre os Estados sem afetar a arrecadação do imposto que incide sobre produtos transacionados para dentro ou fora de cada Estado.<sup>38</sup>

*(Originais recebidos em setembro de 1980.)*

<sup>38</sup> C. A. Longo, "Uma Contribuição para a Reforma do ICM: O Caso dos Ajustamentos de Impostos na Fronteira", in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 9, n.º 3 (dezembro de 1979), pp. 803-818, e "A Defense of Present Border Tax Adjustment Practices: A Comment", in *National Tax Journal*, vol. 33, n.º 4 (dezembro de 1980). As dificuldades de sua implementação foram apontadas em R. Varsano, "Comentário: O Caso dos Ajustamentos de Impostos na Fronteira: Uma Contribuição para a Reforma do ICM?", in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 10, n.º 1 (abril de 1980), pp. 319-326.

