

## Reforma Tributária e a federalização do ICMS

*Dênerson Dias Rosa*

Gostaria de iniciar contando uma parábola que ouvi recentemente e que me fez parar e refletir.

Em uma fazenda viviam, além de seus proprietários, uma vaca, um porco, uma galinha e um rato. Tudo ia perfeitamente bem na fazenda até o dia em que instalaram uma ratoeira. O rato, quando se apercebeu desta, muito preocupado saiu a gritar pelo quintal: “Instalaram uma ratoeira na casa, precisamos fazer alguma coisa”. Logo o rato deparou-se com a vaca e repetiu seu grito de alerta quanto à ratoeira, mas a vaca, sem dar grande importância ao fato, simplesmente respondeu: “Ratoeiras são problemas de rato, eu sou uma vaca, não tenho nada a ver com isto”.

O rato não desanimou e continuou correndo e gritando pelo quintal e encontrou o porco, para quem repetiu a mesma frase de alerta em relação à ratoeira, conclamando que deveriam todos se unir para tomar alguma providência, mas o porco simplesmente respondeu: “Sabe porque aquilo se chama ratoeira? Porque é feito para pegar ratos. Eu sou um porco”.

Novamente não desanimou o rato e continuou correndo e gritando pelo quintal e encontrou a galinha, para quem repetiu seu grito de alerta em relação à ratoeira, mas a galinha simplesmente respondeu: “Eu sou uma galinha, ratoeiras não são para galinhas, este é um problema seu”.

Desanimado porque não tinha encontrado ninguém que se dispusesse a ajudá-lo a resolver o problema da ratoeira, o rato voltou para sua toca.

Em uma das noites seguintes, a dona da casa, caminhando pela casa, tropeçou na ratoeira, que desarmou em seu pé, derrubando-a e fazendo-a se machucar.

Como qualquer pessoa que tenha vivido em Fazenda sabe, canja de galinha é um “santo remédio”, indicado para inúmeras situações. Não sendo desconhecedor deste efeito miraculoso da canja de galinha, o dono da fazenda pegou a galinha e matou-a, para fazer uma canja para sua esposa.

Passaram-se os dias, e nada da dona da fazenda vir a melhorar. Os vizinhos, amigos e parentes vieram visitá-la, e como sempre se deve receber bem os hóspedes, o esposo da

adoentada, como uma pessoa muito fina e educada, pegou o porco e matou-o, para poder servi-lo assado a suas visitas.

Passados mais alguns dias, a dona da fazenda veio a falecer. Foram inúmeras as pessoas que vieram ao seu velório e, como qualquer pessoa que tenha vivido em uma Fazenda sabe, no interior habitualmente se recebe, com uma farta refeição, as pessoas que vem compartilhar a dor da perda de um ente querido. O dono da fazenda, consciente de suas obrigações sociais, matou a vaca para poder servir uma farta refeição às pessoas que vieram compartilhar seu momento de dor.

Moral da história: Quando você vir alguém gritando “tenho um problema” pense pelo menos duas vezes antes de dizer “não tenho nada a ver com isto”.

Durante os últimos anos, foram várias as pessoas que, referindo-se ao sistema tributário brasileiro e à necessidade de uma Reforma Tributária, se dispuseram a gritar: “Temos um problema, precisamos fazer alguma coisa”. Embora a reação inicial de muitos de nós tenha sido simplesmente dizer “isto não é problema meu”, devemos pensar bem antes de escolher nos omitir, afinal, como na parábola, o problema pode ser muito mais nosso do que à primeira vista pode parecer.

Em todos os países do mundo que possuem um sistema tributário moderno, a carga tributária é distribuída quase que igualmente entre a tributação sobre a renda e a tributação sobre a produção e circulação econômica de produtos, bens e serviços.

Na verdade, em quase todos os países com um sistema tributário moderno, há uma certa preponderância da tributação sobre a renda em relação à tributação sobre a produção e circulação econômica de produtos, bens e serviços.

No Brasil, a tributação sobre a renda apresenta-se inexpressiva, sendo equivalente a 17,56% de toda a arrecadação brasileira. Ou seja, no Brasil, tem-se um sistema de tributação constituído principalmente sobre a cadeia econômica produtiva, que suporta 76,38% do total da carga tributária brasileira. O restante da tributação brasileira, 6,06% do total, é relativo a outros tributos, como taxas e impostos sobre o patrimônio.

Dentro da tributação sobre o setor produtivo, assume especial importância o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte e Comunicação-ICMS, tributo que, incidindo somente sobre a cadeia econômica produtiva, vem proporcionando a maior arrecadação entre todos os tributos existentes no Brasil. O total de ICMS arrecadado pelos Estados representou, no exercício de 2001, a quantia de 93,62 bilhões de reais, ou 22,86% do total de tributos arrecadados no Brasil.

O ICMS é um imposto extremamente complexo, o que se constata no simples fato de o próprio legislador constituinte, ao tratar do Sistema Tributário Nacional, ter estabelecido, para o ICMS, um conjunto de princípios e regras em quantidade que não encontra paralelo em nenhum outro tributo brasileiro.

Criado e inserido no ordenamento jurídico brasileiro, pela Emenda Constitucional nº 18/65, em substituição ao Imposto sobre Vendas Mercantis-IVC, o ICMS, além de ser um imposto extremamente complexo, carrega também uma série de problemas, que remontam à sua origem.

O IVC tinha consigo o problema da cumulatividade, que resultava em imposto sobre imposto, ou seja, em cada uma das operações sujeitas à sua incidência havia nova cobrança do imposto e, quanto maior a cadeia produtiva/circulatória até o produto chegar ao consumidor final, maior era a tributação proveniente do IVC.

Para minimizar os impactos provenientes desta incidência cumulativa, muitas foram as empresas que optaram por se verticalizar, buscando realizar todas as etapas do processo produtivo/circulatório, já que, se remetessem um produto para industrialização e o recebessem para revendê-lo, haveria cobrança do IVC tanto na remessa como no retorno.

Para a criação do ICMS, buscou-se inspiração em dois sistemas absolutamente distintos: o sistema americano, com seu Imposto sobre Consumo, cobrado pelas Unidades Federadas quando da venda ao consumidor final, e o sistema francês, com seu Imposto sobre Valor Adicionado, cobrado pelo Poder Central.

Como se pretendia substituir o IVC, que estava inserido na competência tributária dos Estados, optou-se, no Brasil, por um imposto cobrado por estes, tal qual ocorre o sistema americano, mas, ao contrário do que ocorre neste sistema, no qual a incidência dá-se somente no momento da venda ao consumidor final, optou-se por um imposto que incidisse em cada uma das etapas do processo produtivo/circulatório, assim como ocorre com o imposto francês.

Este foi o primeiro complicador do ICMS, ser um imposto que, apesar de incidir nas mais diversas etapas da cadeia produtiva/circulatória, fosse instituído, cobrado e fiscalizado pelos Estados.

O ICMS, pela forma sob a qual se encontra instituído, apresenta-se como anti-econômico sob qualquer aspecto que se queira analisar. Embora seja o mesmo imposto, cada uma das unidades federativas tem seu próprio corpo de técnicos para cuidar da legislação tributária do ICMS, o que resulta em cada Unidade Federativa tendo um ICMS com características próprias, com conseqüências nefastas para os contribuintes, que são obrigados a atender a tantas legislações ao mesmo tempo, que acabam freqüentemente se perdendo no meio deste labirinto tributário. Além do que, para exemplificar, uma operação de mercadoria saída do Estado do Paraná, transitando por São Paulo e destinada a Minas Gerais, seria fiscalizada por três unidades federativas distintas: Paraná, São Paulo e Minas Gerais, gerando sobreposição e, conseqüentemente, desperdício de esforços fiscalizatórios.

Enquanto o imposto americano é cobrado apenas no local onde se faz a venda ao consumidor final, o imposto francês incide sobre cada uma das operações de venda da mercadoria. O ICMS, embora aparentemente similar ao imposto francês, com sua incidência sobre cada uma das etapas da cadeia produtiva/circulatória, não foi instituído de modo a ser cobrado tão-somente em relação ao estabelecimento fornecedor.

O legislador, em inspiração no imposto americano, que é todo destinado ao Estado no qual ocorre o consumo, buscou transferir, dos Estados produtores para os Estados consumidores, parte da receita do ICMS e criou uma situação no mínimo atípica. Nas operações interestaduais destinadas a contribuintes localizados em outros Estados, foi estabelecida uma tributação menor, por parte do Estado de onde sai a mercadoria, de modo a que o Estado que a receba possa cobrar o complemento do imposto.

Como se não fosse o bastante, decidiu-se que as alíquotas menores, aplicáveis nas operações interestaduais destinadas a contribuintes, não seriam iguais em todas as situações, para algumas se optou por utilizar uma tributação de 7%, para outras optou-se por utilizar uma tributação de 12%.

Mas este problema de alíquotas menores em operações interestaduais seria contornável, já que, apesar de em um primeiro momento pagar-se um valor menor, no final das contas a tributação seria sempre igual, visto que haveria o complemento do imposto no Estado de destino, isto porque a técnica de tributação recomenda que todo tributo incidente sobre produção/circulação de mercadorias, bens e serviços seja economicamente neutro, ou seja, que sua incidência seja uniforme, independente de quantas operações ocorram e independentemente de quem seja o remetente ou o destinatário.

Mas aí surgiu outro problema do ICMS: Como cada um dos Estados tinha competência para instituir e legislar sobre seu imposto, cada um estabeleceu alíquotas, distintas para diferentes produtos, conforme lhes pareceu mais conveniente.

Não satisfeitos, os Estados, por meio de Convênios, começaram a conceder benefícios fiscais em algumas das operações que estariam sujeitas ao ICMS, sem atentar para o fato de que produz efeitos economicamente maléficis a concessão, em relação a tributos incidentes sobre a cadeia produtiva/circulatória, de benefícios fiscais de forma indiscriminada.

Para exemplificar, vamos utilizar esta água mineral que se encontra sobre a mesa. Suponhamos que, em um primeiro momento, ela tenha sido vendida por um real, com ICMS de dez centavos. Vamos imaginar também que, em um segundo momento, esta água mineral tenha sido vendida por dois reais, em operação isenta do ICMS. Em um terceiro momento, o da venda ao consumidor final, vamos supor que esta água mineral tenha sido vendida por três reais, com ICMS de trinta centavos.

Qual o problema desta situação? A técnica da não-cumulatividade, aplicável ao ICMS, resulta em sempre permitir que seja deduzido, na próxima operação, o valor pago nas operações anteriores. Na nossa situação hipotética, com o ICMS supostamente à alíquota de 10%, foram pagos quarenta centavos de ICMS, embora o valor da venda ao consumidor final tenha sido de três reais.

Qual a razão deste fato? Em relação a um tributo incidente sobre a produção/circulação, a concessão de benefício fiscal no meio da cadeia econômica anula o crédito que seria derivado do valor já pago anteriormente. Se o terceiro comerciante tivesse o crédito de dez centavos, teria pago apenas mais vinte, mas como isto não aconteceu, no

final teve-se uma tributação maior do que a resultante da aplicação da alíquota de 10% sobre o valor da venda ao consumidor final.

Infelizmente, a balbúrdia não acaba por aí. A Constituição Federal estabeleceu que os Estados somente poderiam conceder benefícios fiscais relativos ao ICMS por meio de Convênios, de cuja celebração participassem todos os Estados. Aparentemente desconhecendo este ditame constitucional, diversos Estados começaram a conceder, indiscriminadamente, benefícios fiscais em relação ao ICMS, na busca por atrair empresas para que se estabelecesse em seu território. Iniciava-se neste momento a guerra fiscal entre os Estados.

Muitos dos demais Estados, sendo gravemente vitimados pela guerra fiscal, foram obrigados a adotar também uma agressiva política fiscal, na tentativa de manter as empresas instaladas em seus territórios e os empregos por elas gerados.

Para permitir uma melhor compreensão, vamos imaginar que cada Estado seja um comerciante. Um dos comerciantes, buscando aumentar sua clientela, inicia uma política agressiva de descontos. Os demais, apesar de relutarem inicialmente, são obrigados a seguir o primeiro, para não perder seus clientes.

Em um segundo momento, outro comerciante decide baixar mais ainda seus preços, trabalhando com prejuízo, no intuito de ganhar mercado e depois retornar ao patamar de preços anteriormente praticados. Como os demais acabam obrigados, para não perder mercado, a seguir esta política de preços, aquele que primeiro abaixou seus preços se vê impedido de retornar aos patamares anteriores. No final, depois de toda esta briga insana por ganhar ou por não perder mercado, todos estão trabalhando no prejuízo.

Se não for tomada nenhuma medida urgente, acredito que esta situação, de guerra fiscal, tende a se acomodar, mas no patamar mais nefasto possível, qual seja, todos os Estados com tributação similar, embora próxima a zero, ou seja, no final, todos perdem, ninguém ganha.

Com o passar do tempo, os Estados começaram a perceber que o ICMS realmente era muito complexo, não só para os contribuintes, era muito difícil também de ser fiscalizado, e começaram a buscar uma solução para este problema. Encontraram-na e a denominaram de Substituição Tributária.

A Substituição Tributária, em relação ao ICMS, resulta em cobrar, concentradamente no primeiro momento da cadeia produtiva/circulatória, o imposto que seria cobrado de forma distribuída por todas as suas etapas. O problema da cobrança antecipada é que, como não se sabe qual o valor pelo qual ocorrerão as operações subseqüentes, este tem que ser presumido.

A Substituição Tributária em si não teria grandes problemas, mas os Estados, com medo de perder receitas, adotaram o procedimento de presumir, ligeiramente a maior, o valor das operações subseqüentes.

A partir do momento em que os contribuintes começaram requerer restituição, quando as operações reais ocorriam em valor inferior ao presumido, os Estados, novamente com medo de perder receitas, reuniram-se e, em conjunto, decidiram que, como eles não cobravam diferença de imposto caso a operação ocorresse em valor superior ao presumido, não deveriam também ser obrigados a conceder restituição caso a operação ocorresse em valor inferior.

Este raciocínio poderia ser plausível se não fossem por dois aspectos. Primeiro: são os Estados que presumem o valor, não os contribuintes. Segundo: o fato de os Estados dispensarem eventual cobrança a maior não lhe dá o direito de unilateralmente compensarem-se, tomando do contribuinte o que é direito deste, do mesmo modo como o fato de um comerciante dar um desconto no valor da mercadoria, por não ter troco, não lhe permite, da próxima venda, cobrar a maior como mecanismo de compensação, afinal, a dispensa se deu por mera liberalidade.

Muitos foram os que correram ao Poder Judiciário buscando acabar com esta injustiça, mas se decepcionaram, já que o Supremo Tribunal Federal, em decisão recente, decidiu que os Estados não estão obrigados a conceder restituição caso a operação ocorra em valor inferior ao presumido, na Substituição Tributária do ICMS.

Esta absurda decisão solucionou também outro problema dos Estados, o de se adequarem à lei de responsabilidade fiscal. Os Estados não precisam mais cortar despesas para mantê-las em patamares compatíveis com suas receitas, já que tem em mãos um mecanismo muito fácil de aumentar receitas.

Como não precisam restituir valores cobrados a maior, a título de Substituição Tributária, os Estados podem presumir valores em muito superiores aos reais, sem grandes problemas. Voltando ao exemplo da água mineral, caso os Estados decidam cobrar ICMS Substituição Tributária presumindo que a sua venda final se dará no valor de dez reais, não haverá nada que se possa fazer, a não ser pagar o ICMS sobre este valor.

Foi adotando procedimentos como estes que os Estados conseguiram fazer com que, no período de vigência da atual constituição, de 1989 a 2001, a arrecadação total do ICMS tivesse crescimento de 65,31%, enquanto o Produto Interno Bruto-PIB nacional crescia apenas 31,49%.

O problema é que, no propósito de aumento da arrecadação de ICMS, parece ilimitado o arsenal de artifícios escusáveis dos Estados.

O ICMS é um imposto constituído com base na técnica da não-cumulatividade, o que resulta por permitir que o imposto pago anteriormente seja deduzido do imposto devido pelas operações subsequentes, todavia, os Estados começaram a gradativamente restringir, cada um ao seu modo, o princípio da não-cumulatividade, quando descobriram que negar o direito de crédito, mesmo ferindo a Constituição Federal, era um eficiente mecanismo de aumento de arrecadação, muito melhor do que aumento de alíquotas do imposto, que sempre provocam grande repercussão.

Mas este sistema problemático não surgiu com o ICMS, afinal, a tributação sobre produção/circulação de mercadorias, bens e serviços nunca foi um primor em nosso país. Na verdade, os problemas em relação à tributação sobre produção/circulação existem desde antes do Brasil ser Brasil.

Retornemos agora um pouco no tempo: Durante o Brasil-colônia e o Brasil-império, havia dois tributos que incidiam sobre estes fatos econômicos: o dízimo e o quinto, o primeiro calculado pela alíquota de 20%, o segundo pela alíquota de 10%, mas, tal como ocorre com o atual ICMS, era tantos os absurdos feitos em cima destes tributos que às vezes a população se dispunha a fazer levantes armados como forma de manifestar seu protesto. Dentro da nossa história temos na Inconfidência Mineira o mais conhecido exemplo desta situação.

Mas, mesmo passados tantos anos, parece que os governantes no Brasil ainda não aprenderam a lição de que a tributação deve ser justa e suportável. Todavia, ao contrário de outrora, atualmente a população não está propensa a levantes armados, ela, mais madura ou quem sabe apenas mais cansada e desgastada, apenas clama e reclama por uma Reforma Tributária. Mas, infelizmente, tenho sérios motivos para acreditar que esta tão reclamada Reforma Tributária não ocorrerá, pelo menos nos próximos anos.

O governo federal, nos últimos tempos, adotou continuamente o procedimento de ter sempre um projeto de Reforma Tributária debaixo da manga, com o único propósito de poder apresentá-lo toda vez que algum dos projetos existentes no Congresso Nacional começasse a caminhar.

Nos últimos anos os fatos têm sempre seguido esta seqüência: Algum parlamentar apresenta um projeto de Reforma Tributária; este projeto causa grande repercussão e encontra muitos adeptos dispostos a trabalhar por sua aprovação; o governo federal apresenta um projeto seu e extingue a discussão sobre o projeto anterior. Em um segundo momento, o governo, sob a alegação de que precisa de alguns pequenos ajustes, retira o seu projeto.

O governo tem esta posição por um simples motivo, ele tem medo de uma Reforma Tributária. Mas este sentimento não é somente do governo, muitos são, e me incluo entre eles, os que tem receio de uma Reforma Tributária.

A questão tributária é tão séria e delicada que um erro pode comprometer seriamente a economia do Brasil. Uma Reforma Tributária que aumente a carga tributária provavelmente resultará em sério comprometimento do segmento empresarial brasileiro. Por outro lado, uma Reforma Tributária que reduza a carga tributária resultará em deixar o governo completamente insolvente.

O desafio de uma Reforma Tributária é exatamente manter a carga tributária em seu patamar atual, todavia, tornando-a mais justamente distribuída pela economia como um todo, alcançando inclusive todos aqueles que vivem à margem do sistema formal.

Mas os anacronismos do sistema tributário são tão grandes, e tão economicamente maléficos, que não podemos simplesmente sentar e esperar pela tão propalada Reforma

Tributária. Independentemente de Reforma Tributária, alguns ajustes devem ser feitos, e com a máxima urgência possível, e o ICMS é um dos anacronismos que devem ser colocados no topo da lista daqueles que tem que ser urgentemente revistos.

A solução ideal para o ICMS seria a sua federalização completa, colocando-o sob a competência da União, mas como os Estados tem calafrios só de ouvir esta idéia, provavelmente alteração como esta não seria consensual o suficiente para ser aprovada. Por outro lado, um simples vislumbre do que se tem é o suficiente para convencer de que não se pode deixar tudo como está.

Existe um meio termo, uma solução que permite extinguir boa parte dos absurdos existentes no ICMS, contudo, sem retirá-lo da competência dos Estados. Esta solução é a federalização da legislação do ICMS. Federalizar a legislação do ICMS possibilita tornar o ICMS um imposto igual, em todos os Estados, sem diferenças tributárias e sem benefícios fiscais concedidos indistintamente. Federalizar a legislação do ICMS possibilita extinguir, senão todos, pelo menos a maioria dos absurdos existentes em relação a este tributo.

E, antes que alguns dos presentes, tal como o rato da parábola mencionada ao início, pense em dizer “isto não é problema meu, eu não tenho nada a ver com isto”, reflita sobre o fato de que é a atual sistemática tributária um dos maiores entraves à economia brasileira, impossibilitando que o Brasil tenha crescimento efetivo, impossibilitando que sejam gerados novos empregos e mais riqueza.

Enquanto alguns, dentre nós, estiverem pensando que a ratoeira tributária não é problema nosso, porque não somos ratos, talvez, como ocorreu na Inconfidência Mineira, não consigamos nos unir de modo a provocar as mudanças pelas quais tão urgentemente aguarda o Brasil. Enquanto isto, a ratoeira continuará de vez em quando desarmando em cima de alguém e, como já dizia a história, isto prejudica não só aos ratos.

Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/1050/Reforma-Tributaria-e-a-federalizacao-do-ICMS>

Acesso em: 28/04/09.