

|                |  |
|----------------|--|
| <b>Título</b>  | <b>ICMS: a origem do problema e o destino da solução</b> |
| <b>Veículo</b> | <b>Valor Econômico</b>                                   |
| <b>Data</b>    | <b>05 Junho 2013</b>                                     |
| <b>Autor</b>   | <b>Claudio J. D. Sales</b>                               |

A12 | Valor | Quarta-feira, 5 de junho de 2013

## Opinião

Sistema tributário perdeu sua lógica, distorcendo os preços relativos de bens e serviços. Por *Claudio J. D. Sales*

# ICMS: a origem do problema e o destino da solução

**E**mbara as reformas estruturais estejam ausentes dos discursos oficiais do governo há muito tempo, existe uma frente que tem perseverado apesar dos pesares: a reforma tributária. Trama no Senado um projeto de resolução para reduzir e harmonizar as alíquotas interestaduais do ICMS. Trata-se de uma reforma de profunda relevância para o país e com potencial para aprimorar significativamente a racionalidade do sistema tributário nacional.

O regime tributário brasileiro é complexo, regressivo e disfuncional. Após anos de remendos, o sistema tributário perdeu sua lógica, causando insegurança jurídica, distorcendo os preços relativos de bens e serviços, e atrofiando o crescimento econômico. Os governantes sabem que reformas são necessárias, mas tais mudanças estruturais são sempre adiadas diante da eterna tentação política de elevação imediata da arrecadação.

No âmbito dos tributos federais não há avanços. Apesar das prometidas alterações do PIS/Cofins — dentre as quais a promessa de Dilma Rousseff de zerar o PIS/Cofins sobre energia

Esse deslocamento da arrecadação do ICMS para o Estado em que o produto é consumido seria muito benéfica para o país. Tal mudança proporcionaria uma distribuição mais equitativa da arrecadação entre os Estados, principalmente para os Estados menos desenvolvidos, pois aumentaria a sua base de arrecadação.

No entanto, são justamente esses Estados que mais têm dificuldade a viabilização do projeto com a introdução de emendas visando a obter benefícios adicionais. Entre tais benefícios, um exemplo é a permanência de alíquotas interestaduais diferenciadas para mercadorias e bens, inclusive de produtos agropecuários, nos Estados das regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Espírito Santo. Outro exemplo é a criação de alíquotas diferenciadas para a Zona Franca de Manaus e oito Áreas de Livre Comércio na região Norte.

**O setor elétrico responde por meros 2% do PIB, mas a sua participação na arrecadação do ICMS excede 8,4%**

locar para outros Estados. Para contrapor os efeitos dessa 'guerra fiscal', os fiscos estaduais intensificam a tributação das atividades de menor mobilidade para evitar a redução da arrecadação.

Nesse jogo de alta volatilidade, uma das maiores vítimas é o setor elétrico, que pela legislação é tributado somente no destino, o que o torna totalmente imune à 'guerra fiscal' e, conseqüentemente, alvo predileto dos fiscos estaduais para assegurar a arrecadação.

Isso explica a sobretaxação da energia elétrica. O setor elétrico responde por meros 2% do PIB, mas a sua participação na arrecadação do ICMS excede 8,4% — nível quatro vezes superior a sua participação no valor agregado.

A sobretaxação da energia elétrica prejudica a competitividade do país, pois a eletricidade é um insumo básico utilizado em todas as atividades econômicas. E embora o ICMS seja, em tese, um tributo sobre o valor agregado, na maioria dos casos ele acaba incidindo em cascata, pois os créditos de ICMS somente são reconhecidos quando a eletricidade é "consumida no processo de industrialização" (Lei Complementar nº 87 de 1996).

elétrica durante sua campanha presidencial em outubro de 2010 —, esse assunto deixou de ser mencionado. O governo sabe que a carga tributária é alta e que reformas sistêmicas no sistema tributário são requeridas, mas prefere adotar medidas pontuais direcionadas a beneficiar alguns grupos específicos.

No âmbito dos tributos estaduais, porém, há iniciativas para aprimorar o ICMS. Por exemplo, tramita no Senado um projeto que visa reduzir e harmonizar as alíquotas interestaduais do imposto. Parece um mero ajuste de alíquotas, mas na realidade trata-se de uma mudança de profunda relevância para o sistema tributário brasileiro.

As alíquotas interestaduais definem a parcela do ICMS que fica com o Estado de origem quando um bem ou mercadoria é vendido para um consumidor em outro Estado. Ao reduzir a alíquota interestadual, promove-se um deslocamento da arrecadação tributária da origem para o destino.

Há esperança, no entanto, de que os senadores consigam chegar a um acordo. A disputa entre governos estaduais é natural porque o ICMS é o principal tributo estadual. É imperativo, entretanto, que os senadores não percam de vista os benefícios sistêmicos que o deslocamento da tributação da produção para o consumo proporcionaria para a população como um todo.

A tributação na origem faz com que haja intensa disputa entre Estados para atrair grandes fábricas por meio de generosas reduções nos tributos. A disputa não afeta apenas a tributação de novos empreendimentos, mas também as decisões de empreendedores já instalados que ameaçam mudar-se caso não sejam agraciados com reduções tributárias compatíveis. O resultado é a corrosão da capacidade de tributar as atividades econômicas cuja produção é concentrada e, portanto, exportam para diversos Estados, e que apresentam maior flexibilidade para se des-

O deslocamento da tributação da produção para o consumo seria muito benéfico para o país. Ajudaria a conter a diminuição da base de arrecadação e, mais importante ainda, permitiria tanto uma harmonização de alíquotas entre Estados e setores quanto uma redução da tributação de insumos sistêmicos como a energia elétrica, combustíveis e telefonia.

A Constituição Federal reservou ao Senado a incumbência de legislar sobre alíquotas mínimas e máximas de ICMS. Conciliar os múltiplos interesses envolvidos é complexo, mas o povo brasileiro conta com o empenho dos senadores para achar uma solução conciliatória que nos permita dar um passo na direção dessa transformação tão importante para a racionalização do sistema tributário brasileiro e para a redução da conta de luz.

**Claudio J. D. Sales** é presidente do Instituto Acende Brasil ([www.acendebrasil.com.br](http://www.acendebrasil.com.br))



ALFREDO FERREIRA/AGF

Embora as reformas estruturais estejam ausentes dos discursos oficiais do governo há muito tempo, existe uma frente que tem perseverado apesar dos pesares: a reforma tributária. Tramita no Senado um projeto de resolução para reduzir e harmonizar as alíquotas interestaduais do ICMS. Trata-se de uma reforma de profunda relevância para o país e com potencial para aprimorar significativamente a racionalidade do sistema tributário nacional.

O regime tributário brasileiro é complexo, regressivo e disfuncional. Após anos de remendos, o sistema tributário perdeu sua lógica, causando insegurança jurídica, distorcendo os preços relativos de bens e serviços, e atrofiando o crescimento econômico. Os governantes sabem que reformas são necessárias, mas tais mudanças estruturais são sempre adiadas diante da eterna tentação política de elevação imediata da arrecadação.

No âmbito dos tributos federais não há avanços. Apesar das prometidas alterações do PIS/Cofins - dentre as quais a promessa de Dilma Rousseff de zerar o PIS/Cofins sobre energia elétrica durante sua campanha presidencial em outubro de 2010 -, esse assunto deixou de ser mencionado. O governo sabe que a carga tributária é alta e que reformas sistêmicas no sistema tributário são requeridas, mas prefere adotar medidas pontuais direcionadas a beneficiar alguns grupos específicos.

No âmbito dos tributos estaduais, porém, há iniciativas para aprimorar o ICMS. Por exemplo, tramita no Senado um projeto que visa reduzir e harmonizar as alíquotas interestaduais do imposto. Parece um mero ajuste de alíquotas, mas na realidade trata-se de uma mudança de profunda relevância para o sistema tributário brasileiro.

As alíquotas interestaduais definem a parcela do ICMS que fica com o Estado de origem quando um bem ou mercadoria é vendido para um consumidor em outro Estado. Ao reduzir a alíquota interestadual, promove-se um deslocamento da arrecadação tributária da origem para o destino.

Esse deslocamento da arrecadação do ICMS para o Estado em que o produto é consumido seria muito benéfica para o país. Tal mudança proporcionaria uma distribuição mais equitativa da arrecadação entre os Estados, principalmente para os Estados menos desenvolvidos, pois aumentaria a sua base de arrecadação.

No entanto, são justamente esses Estados que mais têm dificultado a viabilização do projeto com a introdução de emendas visando a obter benefícios adicionais. Entre tais benefícios, um exemplo é a permanência de alíquotas interestaduais diferenciadas para mercadorias e bens, inclusive de produtos agropecuários, nos Estados das regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Espírito Santo. Outro exemplo é a criação de alíquotas

diferenciadas para a Zona Franca de Manaus e oito Áreas de Livre Comércio na região Norte.

Há esperança, no entanto, de que os senadores consigam chegar a um acordo. A disputa entre governos estaduais é natural porque o ICMS é o principal tributo estadual. É imperativo, entretanto, que os senadores não percam de vista os benefícios sistêmicos que o deslocamento da tributação da produção para o consumo proporcionaria para a população como um todo.

A tributação na origem faz com que haja intensa disputa entre Estados para atrair grandes fábricas por meio de generosas reduções nos tributos. A disputa não afeta apenas a tributação de novos empreendimentos, mas também as decisões de empreendedores já instalados que ameaçam mudar-se caso não sejam agraciados com reduções tributárias compatíveis. O resultado é a corrosão da capacidade de tributar as atividades econômicas cuja produção é concentrada e, portanto, exportam para diversos Estados, e que apresentam maior flexibilidade para se deslocar para outros Estados. Para contrapor os efeitos dessa 'guerra fiscal', os fiscos estaduais intensificam a tributação das atividades de menor mobilidade para evitar a redução da arrecadação.

Nesse jogo de alta volatilidade, uma das maiores vítimas é o setor elétrico, que pela legislação é tributado somente no destino, o que o torna totalmente imune à 'guerra fiscal' e, conseqüentemente, alvo predileto dos fiscos estaduais para assegurar a arrecadação.

Isso explica a sobretaxação da energia elétrica. O setor elétrico responde por meros 2% do PIB, mas a sua participação na arrecadação do ICMS excede 8,4% - nível quatro vezes superior a sua participação no valor agregado.

A sobretaxação da energia elétrica prejudica a competitividade do país, pois a eletricidade é um insumo básico utilizado em todas as atividades econômicas. Embora o ICMS seja, em tese, um tributo sobre o valor agregado, na maioria dos casos ele acaba incidindo em cascata, pois os créditos de ICMS somente são reconhecidos quando a eletricidade é "consumida no processo de industrialização" (Lei Complementar nº 87 de 1996).

O deslocamento da tributação da produção para o consumo seria muito benéfico para o país. Ajudaria a conter a diminuição da base de arrecadação e, mais importante ainda, permitiria tanto uma harmonização de alíquotas entre Estados e setores quanto uma redução da tributação de insumos sistêmicos como a energia elétrica, combustíveis e telefonia.

A Constituição Federal reservou ao Senado a incumbência de legislar sobre alíquotas mínimas e máximas de ICMS. Conciliar os múltiplos interesses envolvidos é complexo, mas o povo brasileiro conta com o empenho dos senadores para achar uma solução conciliatória que nos permita dar um passo na direção dessa transformação tão importante para a racionalização do sistema tributário brasileiro e para a redução da conta de luz.

**Claudio J. D. Sales é presidente do Instituto Acende Brasil / Site: [www.acendebrasil.com.br](http://www.acendebrasil.com.br)**