
A GUERRA FISCAL DO ICMS: QUEM GANHA E QUEM PERDE*

Ricardo Varsano**

Resumo

Os estados brasileiros têm disputado entre si a recepção de novos empreendimentos. Tal disputa — a guerra fiscal — é travada mediante concessão, à revelia da lei, de incentivos financeiro-fiscais relacionados ao ICMS, o que vem prejudicando suas já deterioradas condições financeiras. Este artigo, partindo de conceitos básicos de finanças públicas, propõe um conjunto de condições que justificaria a concessão dos incentivos fiscais e mostra que, embora a concessão dos incentivos estaduais prejudique o país, desde a ótica de um governo estadual, as condições propostas são quase sempre satisfeitas. Discute-se a seguir a dinâmica perversa da guerra fiscal: as condições financeiras de todos os participantes deteriora-se — e, com elas, as condições locais de produção —, e as renúncias fiscais perdem seu poder de atrair empreendimentos. Ao final, os vencedores da

* *Uma versão anterior deste texto foi apresentada no seminário internacional Políticas Industriais Descentralizadas, patrocinado pela CEPAL e pelo IPEA, realizado em Brasília, em 11 e 12 de novembro de 1996.*

** *Coordenador geral de estudos setoriais da Diretoria de Pesquisa do IPEA.*

guerra são os estados financeiramente mais poderosos, capazes de suportar o ônus das renúncias e, ainda assim, assegurar razoáveis condições de produção. Conclui-se que existem erros de sinalização econômica que criam divergências entre os objetivos nacionais e estaduais e entre a melhor estratégia de desenvolvimento do Estado a curto e a longo prazo. O principal ponto a corrigir é a sistemática atual de tributação das transações interestaduais. Caso se adote o princípio de destino nas operações interestaduais, além de outras vantagens, praticamente elimina-se a guerra fiscal.

1 Introdução: a Lei Perde e a Federação Também

A GUERRA FISCAL
DO ICMS: QUEM
GANHA E QUEM
PERDE

A Lei Complementar nº 87/96, de 13 de setembro de 1996, ao regulamentar o ICMS — imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação —, além de preencher uma lacuna existente desde a promulgação da Constituição de 1988, introduziu importantes alterações nas características econômicas do tributo. Primeiro, aproximou-o do conceito teórico de imposto sobre o valor adicionado (IVA), ao estabelecer que todos os insumos produtivos gerarão crédito do imposto pago anteriormente pelo adquirente. Segundo, assemelhou o ICMS, que era um IVA tipo produto bruto, a um IVA tipo consumo, ao permitir que os contribuintes se creditem do imposto pago sobre bens que incorporarem a seus ativos permanentes.¹ E, terceiro, adotou enfim o princípio de destino no comércio exterior, ao desonerar as exportações de produtos primários e industrializados semi-elaborados — que ainda eram tributadas — e assegurar o aproveitamento dos créditos de imposto que o exportador vier a acumular.

O projeto de lei que deu origem à LC nº 87/96 pretendia também reforçar os dispositivos legais já existentes que buscam coibir a guerra fiscal entre estados. No entanto, em virtude da resistência oferecida por alguns governadores em abrir mão da utilização de incentivos vinculados ao ICMS como instrumentos de suas políticas industriais, foi necessário, para assegurar a aprovação dos aprimoramentos que o projeto de lei continha, um acordo político entre o Senado Federal e o presidente da República, segundo o qual o Senado aprovaria o projeto sem alterações, e o presidente vetaria os dispositivos que tratavam da concessão de incentivos no âmbito do ICMS. Tal acordo não criou um vácuo na

¹ *A desoneração de um bem de capital do IVA pode ocorrer de dois modos: isentando-se a venda do bem, assegurada a manutenção do crédito relativo a imposto pago anteriormente pelo seu produtor, ou tributando-se a venda e concedendo-se crédito do imposto pago ao seu adquirente. A Lei Complementar nº 87/96 preferiu o segundo caminho. Vale dizer, para contribuintes do imposto, o ICMS é um IVA tipo consumo; mas a aquisição de bens de capital por não-contribuintes (setor público e setor serviços, exceto os de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação) continua a ser tributada.*

legislação a esse respeito, posto que, em decorrência de os vetos terem retirado integralmente da nova lei os dispositivos que regulamentariam a matéria, permanece em vigor a Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975.

A guerra fiscal se trava à revelia da LC nº 24/75. Veda as concessões de isenções e outros incentivos relacionados ao ICMS, salvo quando previstas em convênios celebrados em reuniões do Conselho de Política Fazendária, que congrega todos os estados e o Distrito Federal. A lei determina que a aprovação da concessão de um benefício dependa de decisão unânime dos estados representados e prevê penalidades em caso de inobservância de seus dispositivos. Bastaria o cumprimento dessa lei — nem mesmo o reforço contido nos artigos vetados da LC nº 87/96 seria necessário — para que as guerras fiscais acabassem.

O fato é que a guerra fiscal continua, embora a lei exista há mais de vinte anos. A lei é inobservada e ninguém toma a iniciativa de exigir a imposição das sanções previstas, a despeito da expressão *guerra fiscal* ser sempre utilizada com conotação negativa, como malefício. O desrespeito à lei pelos próprios governantes é certamente uma perda para a nação.

A guerra fiscal é, como o próprio nome indica, uma situação de conflito na Federação. O ente federado que ganha — quando de fato, existe algum ganho — impõe, na maioria dos casos, uma perda a algum ou a alguns dos demais, posto que a guerra raramente é um jogo de soma positiva. O federalismo, que é uma relação de cooperação entre as unidades de governo, é abalado. Também a Federação — cara aos brasileiros a ponto de a Constituição conter cláusula pétrea que impede sua abolição — perde.

Argumenta-se, a seguir, que há boas razões para a conotação negativa dada à expressão *guerra fiscal*. Mas, do ponto de vista de um governo estadual, há claros incentivos econômicos, além dos políticos, para que a guerra continue. Enquanto eles existirem, dificilmente a lei será cumprida. O próximo capítulo propõe condições que deveriam ser satisfeitas para que a concessão de incentivos tivesse mérito. No capítulo 3,

argumenta-se, com base nas considerações do capítulo anterior, que, do ponto de vista nacional, a guerra fiscal é inaceitável. O país é um perdedor nessa guerra. O capítulo 4 discute a questão desde a ótica de um governo estadual, com base nas mesmas considerações, e conclui que um dado estado pode obter ganhos participando da guerra. Mas, a dinâmica da guerra fiscal é perversa. Com o seu aprofundamento todos perdem. Quanto às empresas, há as que ganham, mas há também as que perdem com a guerra fiscal.

A GUERRA FISCAL
DO ICMS: QUEM
GANHA E QUEM
PERDE

A última parte do trabalho, partindo do pressuposto antes mencionado de que os estímulos econômicos conspiram contra e prevalecem sobre as disposições legais que coíbem a guerra fiscal, mostra que, caso a legislação do ICMS adotasse o princípio de destino nas operações interestaduais, seriam praticamente eliminados os estímulos que induzem os estados a dela participarem. A Proposta de Emenda Constitucional que altera o capítulo do sistema tributário — PEC nº 175/95 —, ora tramitando no Congresso, cria mecanismos que possibilitam a adoção do princípio de destino, mas deixa a cargo do Senado Federal a decisão de pô-lo em prática. Propõe-se, não só para coibir a guerra fiscal, mas também em virtude de outras vantagens oferecidas pela adoção do princípio de destino, que o Congresso altere a PEC nº 175/95, para assegurar que o princípio seja adotado.

2 Condições que Justificam a Concessão de Incentivos

O produto da arrecadação de um tributo nada mais é que uma transferência monetária do setor privado para o setor público. Como tal, não é um custo para a sociedade. O custo social de um imposto origina-se das distorções que causa na alocação dos recursos da economia e, em escala usualmente muito menor, da necessidade que cria de se alocarem recursos produtivos para, de um lado, administrá-lo e, de outro, dar cumprimento às obrigações fiscais dos contribuintes.

Todos os impostos utilizados na prática, por induzirem mudanças no comportamento dos agentes econômicos, afetam a alocação de recursos e, portanto, impõem — uns mais, outros menos —

custos à sociedade. Conceitualmente, a tributação justifica-se na medida em que o benefício gerado pelo uso público de recursos da sociedade, possibilitado pela arrecadação, seja maior que seu custo de oportunidade, medido pelo benefício social do melhor uso privado dos recursos, acrescido do custo criado pela tributação. Estaticamente considerada, a renúncia fiscal é sempre injustificada — se há mérito na tributação, o uso privado dos recursos é sempre uma alternativa inferior; e, se não há, não cabe a renúncia, mas, sim, a extinção do tributo.

Na prática, não é possível criar e eliminar tributos a cada momento, em função de mudanças que ocorrem nas condições econômicas. Embora a tributação sofra alterações praticamente todos os dias, o elenco de tributos e suas características básicas são bastante estáveis. Assim sendo, o sistema tributário jamais é perfeitamente adequado ao ambiente econômico ao qual se aplica. Mantida a linha conceitual evocada no parágrafo anterior, o incentivo fiscal pode ser concebido como uma eliminação marginal de tributo, em virtude do surgimento de uma nova oportunidade de uso privado de recursos da sociedade, cujos benefícios sejam superiores aos do uso público a que se destinavam.

As armas usadas na guerra fiscal do ICMS visam atrair empreendimentos para o território da unidade que as utiliza. São incentivos diversos, em geral de natureza financeiro-fiscal, que resultam na redução ou devolução parcial do imposto a recolher. De acordo com o argumento anterior, caberia a concessão de incentivos somente no caso de oportunidade de uso privado dos recursos:

- i) que não seria aproveitada em qualquer ponto do território da unidade considerada caso o incentivo não fosse concedido;
- ii) que seja efetivamente nova, isto é, uma adição ao investimento na unidade;² e

² Esta condição, como declarada no texto, é, na verdade, algo mais restritiva que o devido. De fato, se um projeto incentivado **A** é realizado em substituição a um projeto não-incentivado **B** que envolva igual investimento, não há qualquer adição ao investimento na unidade. Contudo, o incentivo seria justificável se o benefício social líquido do projeto **A** fosse maior que o do projeto **B**. Preferiu-se,

iii) cujos benefícios sejam, pelo menos parcialmente, apropriados por residentes da unidade, os quais, a menos de externalidades interjurisdicionais (*spillovers*), são os que perdem com a redução da provisão pública de bens; e que a parte apropriada supere os benefícios gerados pelo anterior uso público dos recursos.

A GUERRA FISCAL
DO ICMS: QUEM
GANHA E QUEM
PERDE

A primeira dessas condições reflete o fundamento da concessão de qualquer incentivo: o uso de recursos públicos para estímulo ao investimento privado só se justifica caso existam externalidades que criem divergências entre custos (ou benefícios) privados e sociais. A segunda e terceira condições, em conjunto, asseguram que a concessão do incentivo aumente o bem-estar da população da unidade. Só faz sentido utilizar recursos públicos para estimular empreendimentos que venham a gerar uma adição — que não existiria na ausência do incentivo — à renda futura dos residentes, a qual seja maior que o valor por eles atribuído ao bem cuja provisão pública se reduziu ou deixou de existir.

3 O Ponto de Vista Nacional: o País Perde

Consideradas essas condições, não é difícil verificar que são poucos os casos de empreendimentos que, do ponto de vista nacional, mereçam o incentivo estadual, ou seja, são raras as batalhas da guerra fiscal das quais resulte um ganho líquido para o país.

O primeiro ponto a notar é que não é possível estimular, via ICMS, novos empreendimentos que visem destinar, diretamente, seus produtos ao mercado externo, posto que o imposto não incide sobre exportações e, desde 1º de novembro de 1996, por força da LC nº 87/96, também não onera os bens de capital que se incorporarão ao seu ativo permanente.

Existe, porém, o caso em que a exportação é feita indiretamente, por meio de outra empresa. Nesse caso, a redução (ou devolução) do imposto a recolher da empresa produtora,

para simplificar o texto, ainda que ao custo de alguma perda de rigor, ignorar tal possibilidade.

associada à manutenção do crédito do imposto incidente sobre a mercadoria adquirida pelo estabelecimento exportador, constitui um incentivo. Como, considerada toda a cadeia de produção e comercialização, o imposto incidente sobre a mercadoria exportada é igual a zero, a *redução de imposto a recolher* é, na verdade, um subsídio, velado sob o manto do imposto, quase idêntico ao que fosse concedido, via orçamento, à empresa que exporta diretamente seus produtos.

A diferença entre eles é que o subsídio concedido via ICMS pode estimular a criação de um elo a mais na cadeia de produção e comercialização apenas para aproveitá-lo. Por ser desnecessária, a existência desse elo a mais constitui redução da eficiência econômica. Mesmo quando o subsídio via ICMS satisfaz as condições estabelecidas no capítulo anterior, impõe uma perda ao país, que o subsídio via orçamento não importaria.³

Considerando-se empresas voltadas para o mercado interno, estimular a realocação de um empreendimento situado em outro estado é também, do ponto de vista nacional, desperdício de recursos. Troca-se bem público por lucro adicional, desnecessário para assegurar a existência do estabelecimento no país; ou, pior, admitindo-se que a localização original tenha sido corretamente escolhida, os recursos públicos renunciados são, em parte, consumidos pela ineficiência alocativa provocada por uma localização que não é a melhor.

Da mesma forma, conceder redução de ICMS para empreendimentos multinacionais que se instalariam no Brasil, ainda que em outro estado, mesmo que o incentivo não existisse, é entregar a não-residentes, em troca de nada, recursos antes utilizados para aumentar o bem-estar da população do país. Desde a ótica nacional, a redução de imposto só se justifica caso a empresa não viesse a se instalar em qualquer ponto do país sem o incentivo.

No caso de empreendimentos a serem realizados com capital nacional, há uma restrição adicional importante para que se

³ *Mais adiante, ver-se-á que a sistemática de tributação do comércio interestadual adotada atualmente para o ICMS pode estimular os governos estaduais a participarem da guerra fiscal, atraindo exportadores indiretos.*

possa caracterizar como meritória a concessão do incentivo. A entrada de capital externo é sempre uma adição ao investimento no país, restando apenas estabelecer se ocorreria ou não na ausência do incentivo. No caso do capital nacional, é necessário saber também qual seria o uso alternativo dos recursos. Assim, mesmo quando o objetivo é viabilizar, mediante renúncia fiscal, um empreendimento que sem ela não existiria, só cabe, do ponto de vista nacional, a concessão do incentivo se os recursos privados que seriam usados no empreendimento se destinassem, em face de sua inviabilidade, a outro uso que não o investimento no país, ou seja, a consumo ou a investimento no exterior.⁴

A GUERRA FISCAL
DO ICMS: QUEM
GANHA E QUEM
PERDE

Diante de todas essas restrições, é possível afirmar, mesmo sem analisar projetos, que são raríssimos os casos em que se justifica, do ponto de vista nacional, a concessão do incentivo estadual. Mesmo nesses casos, há pelo menos um argumento adicional que reforça a tese de que a concessão de incentivos relacionados ao ICMS é deletéria para o país.

É, certamente, aceitável, em face da dinâmica do desenvolvimento, que se incluam entre os objetivos da política industrial a desconcentração da produção e o desenvolvimento regional e que se utilizem recursos públicos com essa finalidade. Tais objetivos, no entanto, são necessariamente nacionais e, por isso, devem ser perseguidos sob a coordenação do governo central. Quando, por meio da guerra fiscal, estados tentam assumir esse encargo, o resultado tende a ser desastroso. Primeiro, os vencedores das guerras fiscais são, em geral, os estados de maior capacidade financeira, que vêm a ser os mais desenvolvidos, com maiores mercados e melhor infra-estrutura. Segundo, ao renunciar à arrecadação, o estado está abrindo mão ou da provisão de serviços (educação, saúde, a própria infra-estrutura, etc.) que são insumos do processo produtivo, ou do equilíbrio fiscal, gerando instabilidade macroeconômica.

O déficit fiscal atualmente existente no Brasil deve-se, em grande parte, ao desequilíbrio das contas públicas estaduais. Em diversos estados, a arrecadação é quase que insuficiente para

⁴ *Aplica-se ao argumento contido neste parágrafo a observação feita na nota de rodapé nº 2.*

cobrir exclusivamente os gastos com pessoal. Mesmo entre estes, há os que insistem em participar de verdadeiros leilões promovidos por empresas que já decidiram instalar novos estabelecimentos no país. Em alguns casos, até mesmo o estado de localização já foi escolhido, e o leilão nada mais é que um instrumento para forçar a unidade a conceder vantagens adicionais.

Obviamente, um programa de ajuste fiscal requer, entre muitas outras medidas, que o governo central adote uma posição frontalmente contrária à guerra fiscal entre estados, buscando coibi-la por todos os meios que estiverem ao seu alcance. Esta significa uma sangria de recursos públicos, a qual, desde a ótica nacional, é inaceitável em face da sua insuficiência e, na maioria das vezes, inútil. A guerra fiscal é, além disso, fator de atrito entre as unidades da Federação. Os estados dela reclamam, mas não tomam qualquer atitude concreta para coibi-la, ou porque são participantes, ou por vislumbrarem a possibilidade de vir a sê-lo.

Conclui-se, portanto, que o país perde com a guerra fiscal. Mas será que as guerras fiscais são feitas apenas por governadores que teimam em fazer o mal ou que vêem uma oportunidade de beneficiar seus projetos políticos pessoais em detrimento da população? Ou existem motivações de caráter público para que assim procedam?

4 A Ótica do Governo Estadual: o Estado (Quase Sempre) Ganha (por Algum Tempo)

Embora as condições teóricas para que se atribua mérito à concessão de incentivos, expostas no capítulo 2, sejam as mesmas do ponto de vista da nação e sob a ótica de um de seus governos estaduais, a simples mudança do território focalizado — de país para estado — altera completamente a história do capítulo anterior.

O governador de um estado, como homem público que é, está certamente empenhado em atender aos interesses maiores da nação. Mas, até mesmo por dever de ofício, coloca os de seu estado acima daqueles e, no caso de conflito de interesses,

certamente defenderá os de sua unidade, tendo como bandeira a autonomia dos entes federados. Ademais, preocupa-se também — ninguém é de ferro — com sua carreira política. Se a concessão de incentivos, ao menos na sua visão, traz benefícios para seu estado e, além disso, gera bons dividendos para seu projeto político pessoal, junta-se o útil ao agradável. Ele fatalmente os concederá, a despeito dos interesses nacionais, ainda mais quando estes se manifestam de forma difusa, como, por exemplo, eficiência econômica.

A GUERRA FISCAL
DO ICMS: QUEM
GANHA E QUEM
PERDE

Seguindo a mesma ordem do capítulo anterior, considere-se inicialmente o caso da produção para exportação. A atração para o território do estado de uma empresa que oriente sua produção para o mercado externo não gera diretamente qualquer receita e, como se verá a seguir, pode até mesmo criar ônus para o erário estadual. Entretanto, cria empregos e, portanto, renda adicional para os residentes do estado, o que, do ponto de vista econômico, é um bom negócio para a unidade. Considerado-se o impacto indireto do empreendimento, até mesmo a fazenda estadual pode, mais adiante, sair ganhando. A menos que essa empresa tivesse a intenção de localizar-se no estado mesmo que não houvesse incentivo, as condições estabelecidas no capítulo 2 são satisfeitas. Sendo politicamente mais fácil e rápido e administrativamente menos transparente prover o subsídio por via financeiro-fiscal do que por meio de dotação orçamentária explícita, a primeira será utilizada sempre que possível.

A sistemática de tributação das operações interestaduais vigente para o ICMS é patogênica no que diz respeito às exportações (e em alguns outros casos). Considere-se uma empresa localizada no estado **A**, cuja produção é total e diretamente exportada. Devido à isenção das exportações, as saídas de mercadorias realizadas pela empresa não geram débitos de ICMS. Mas as aquisições de insumos geram créditos, os quais, na falta de débitos que os compensem, precisam ser ressarcidos à empresa exportadora para assegurar a isenção do valor total das exportações. Se as aquisições são feitas de outras empresas do estado **A**, o ressarcimento corresponde exatamente ao que o estado arrecadou anteriormente dos produtores de insumos. Se, no entanto, os insumos são adquiridos do estado **B**, cabe a ele a

arrecadação do imposto incidente sobre os insumos, e ao estado **A** a concessão do crédito de imposto correspondente. A exportação, além de não gerar receita, cria um ônus para os cofres estaduais.

Em contrapartida, se a exportação, ao invés de direta, é feita por uma firma situada no estado **C**, o estado **B** arrecada o imposto correspondente ao valor dos insumos, o estado **A** coleta o referente ao valor adicionado pelo produtor, e o estado **C** paga toda a conta relativa ao imposto anteriormente incidente. Nesse caso, é um excelente negócio para o estado **A** atrair para seu território a empresa produtora do bem exportado. Este pode abrir mão de apenas parte de sua receita e, além das vantagens econômicas, ainda arrecadar alguma coisa. A sistemática de tributação das operações interestaduais estimula a concessão do incentivo.

No caso de empreendimentos voltados para o mercado interno, do ponto de vista de um governo estadual, o estímulo à realocação de uma empresa situada em outro estado ou à atração de novos empreendimentos, sejam eles financiados por capital nacional ou externo, embora possa atentar contra a Federação e/ou a eficiência econômica, em nada fere as regras enunciadas no capítulo 2. A exceção é, outra vez, o caso de uma empresa que já escolheu localizar-se no estado e apenas barganha algum benefício adicional.

Também nesses casos, a sistemática vigente de tributação do comércio interestadual é um fator de estímulo à política de atrair empresas. A alíquota do ICMS aplicável às transações interestaduais, não obstante ser inferior à alíquota aplicável a uma operação interna com a mesma mercadoria, é positiva, de modo que a receita referente àquela transação se reparta entre as unidades de origem e de destino. Por ser positiva, permite que um estado **A** atraia, por meio de devolução de imposto a recolher, uma empresa para o seu território, mesmo no caso extremo em que todo o mercado consumidor do bem por ela produzido esteja situado no estado **B**.

Nesse caso extremo, admitida a igualdade de condições de produção em **A** e **B**, a perda de eficiência econômica é bastante

evidente. Materializa-se no aumento dos custos de transporte. Mas, se a devolução de imposto tiver valor superior ao do aumento, é vantajoso do ponto de vista privado instalar a empresa em **A**, pois isso lhe confere uma vantagem em relação aos seus competidores localizados em **B**, que pode se traduzir em maior lucro por unidade vendida ou ampliação de sua fatia do mercado.

A GUERRA FISCAL
DO ICMS: QUEM
GANHA E QUEM
PERDE

Fica evidente, a este ponto, que as empresas que obtêm vantagens fiscais ganham, mas que outras, já instaladas, que disputam mercado com as aquinhoadas, perdem. Por isso, pressionam o governo estadual para lhes conceder idênticos incentivos que lhes permitam competir em iguais condições. Em face da dificuldade de resistir a essa justa reivindicação, a sangria dos recursos públicos do estado aumenta. E, como as empresas prejudicadas não se restringem às localizadas em **A**, todos os demais governos estaduais sofrem pressões semelhantes.

Se **A** consegue atrair empresas e, com isso, obter vantagens para sua população, o estado **B**, que dispõe de idênticos instrumentos, pode agir da mesma maneira. Começa a guerra fiscal, a qual reduz ainda mais a disponibilidade de recursos públicos; ainda assim, é vantajosa. Mas, **C**, **D** e **Z** também dispõem dos instrumentos. A guerra fiscal se espalha e aprofunda. Com o passar do tempo, as renúncias fiscais se avolumam, e os estados de menor poder financeiro perdem a capacidade de prover os serviços e a infra-estrutura de que as empresas necessitam para produzir e escoar a produção. As batalhas da guerra fiscal passam a ser vencidas somente pelos de maior poder financeiro, que são também os que têm acesso mais fácil a crédito. Ao mesmo tempo, com a generalização dos benefícios fiscais — todos os estados concedendo incentivos semelhantes —, estes perdem seu poder de estímulo, que depende de diferenças na tributação. A guerra fiscal transforma os incentivos em meras renúncias de arrecadação, que não têm qualquer efeito estimulador. Em face da redução generalizada do peso da tributação, as empresas passam a escolher sua localização em função da qualidade da infra-estrutura oferecida. Evidentemente, a guerra fiscal é inimiga tanto da política de desenvolvimento regional quanto da desconcentração industrial.

5 Guerra Fiscal e Sinalização Econômica

Nenhum governador é desinformado e, entre eles, é raríssimo um caso de miopia econômica. Todos sabem que, no limite, o desfecho da guerra fiscal do ICMS será o relatado nos parágrafos anteriores. Mas sabem também que, enquanto o limite não for atingido, há ganhos a serem obtidos fazendo a guerra fiscal. Nessa questão, existem claramente erros de sinalização econômica, que criam divergências entre os objetivos nacionais e estaduais e entre a melhor estratégia de desenvolvimento do estado a curto e a longo prazo.

Os vinte e dois anos de vigência e inobservância da LC nº 24/75 autorizam a conjectura de que os estímulos econômicos prevalecem sobre as disposições legais que coíbem a guerra fiscal. Metade desse tempo decorreu durante o regime autoritário, e nem mesmo nele foi possível juntar vontade política suficiente para exigir o cumprimento da lei. Pode-se tentar, como fez o projeto de lei do qual resultou a LC nº 87/96, ampliar as restrições à guerra fiscal. Mas, mesmo que se consiga apoio político para transformar a proposta em lei, pode-se antecipar que as disposições legais mais drásticas serão igualmente descumpridas.

A solução para a questão reside na mudança da sinalização econômica, de modo que se minimize o estímulo à participação na guerra. Como se mostrou neste artigo, um forte sinal na direção errada é fornecido pela legislação que trata da tributação dos fluxos de comércio interestadual pelo ICMS. Como se viu, a solução salomônica adotada para a apropriação da receita das operações interestaduais dá margem à exacerbação da guerra fiscal.

Do ponto de vista nacional, o ICMS é hoje um imposto sobre o consumo; mas, na ótica de cada estado, é um híbrido — parte imposto sobre a produção do estado, e parte sobre o seu consumo. Como a mobilidade dos fatores de produção, especialmente a do capital, é muito maior que a dos consumidores, o imposto sobre a produção é arma muito mais poderosa na guerra fiscal que o de consumo. A minimização do

estímulo para dela participar requer que se transforme o ICMS em um imposto sobre consumo também do ponto de vista do governo estadual. Para tanto, basta adotar o princípio de destino para a tributação dos fluxos interestaduais, a exemplo do que já se faz no comércio exterior.

A GUERRA FISCAL
DO ICMS: QUEM
GANHA E QUEM
PERDE

Adotar o princípio de destino significa eliminar a alíquota interestadual do imposto. Isso feito, todos os produtos destinados ao consumo em determinado estado — sejam eles produzidos no próprio estado, em outro ou no exterior — geram arrecadação exclusivamente para aquele estado; e bens ali produzidos, destinados a outros estados ou ao exterior, não são por ele tributados.

Essa sistemática não elimina de todo a guerra fiscal, mas impõe fortíssima restrição à eficácia dos incentivos do ICMS. Como todas as saídas de mercadorias destinadas a outros estados ou ao exterior não são tributadas, não servem de base para a concessão de incentivos; e como a Constituição veda aos estados estabelecer diferença tributária entre bens em razão de sua procedência ou destino, não há como privilegiar o consumo de bens produzidos no estado.⁵ A única forma possível de conceder benefício fiscal para atrair empreendimentos é a redução do imposto a recolher, cujo valor agora depende do volume de vendas da empresa para dentro do estado. Evidentemente, somente as empresas que pretendam dirigir sua produção primordialmente para esse mercado poderão ser atraídas. Ademais, elimina-se a hipótese — que, como se viu, existe atualmente e não é mera curiosidade teórica, pois efetivamente ocorre — de um estado conceder incentivo, e outro pagar a conta.

A adoção do princípio de destino tem outras vantagens: (i) elimina a injusta redistribuição de receita entre estados que hoje existe quando uma saída tributada de mercadoria para outro estado é seguida de uma saída isenta (ou de nenhuma), caso em que um estado arrecada e outro concede o crédito de imposto;⁶ (ii)

⁵ Ver artigo 152 da Constituição Federal de 1988.

⁶ Esse é o caso das exportações, aqui tratado, bem como dos bens de capital.

possibilita a isenção (ou redução da alíquota) de produtos cujo consumo tem peso importante nos orçamentos das famílias mais pobres, sem causar danos maiores à arrecadação de estados que tenham produção fortemente concentrada naqueles bens; e (iii) promove profunda alteração na distribuição dos recursos fiscais estaduais em favor dos estados importadores líquidos em comércio interestadual, que vêm a ser os mais pobres.

A última das vantagens mencionadas é também uma das dificuldades que se apresentam para a implantação do princípio de destino. Os estados exportadores líquidos no comércio interestadual são numericamente poucos, mas são importantes tanto em termos de movimento econômico quanto politicamente. São Paulo, por exemplo, sofreria uma perda superior a 10% de sua arrecadação total, dificilmente suportável se for abrupta.⁷ A solução óbvia para contornar essa dificuldade é a implantação gradual, reduzindo-se paulatinamente a alíquota estadual até zero.

Outra dificuldade, também contornável, é a necessidade de reestruturação das administrações fazendárias estaduais, principalmente nos estados menos desenvolvidos. A arrecadação está atualmente concentrada em um número relativamente pequeno de contribuintes, o que leva a administração a focalizar nelas o controle. Com o princípio de destino, ocorre diluição da arrecadação, o que requer alteração nos métodos de fiscalização.

A última das dificuldades é o aumento do estímulo à sonegação. A diferença entre as alíquotas interestadual e interna estimula o mau contribuinte a simular uma operação interestadual e entregar a mercadoria no próprio estado, dando início a uma cadeia de evasão. O problema, que já é grave, seria ampliado com a eliminação da alíquota aplicável a operações interestaduais. Esse problema é solucionado pela Proposta de Emenda Constitucional que altera o capítulo do sistema tributário — PEC nº 175/95 —, que ora tramita no Congresso: substitui-se o imposto sobre produtos industrializados (IPI) e o ICMS por um novo imposto de

⁷ Evidentemente, a essa perda correspondem grandes ganhos para os estados menos desenvolvidos, dado que a receita total dos estados não se altera com a adoção do princípio de destino.

características semelhantes ao último, partilhado pela União e pelos estados, e cria-se um mecanismo que elimina completamente o tipo de sonegação mencionado, inclusive no caso de se vir a adotar o princípio de destino.⁸

A GUERRA FISCAL
DO ICMS: QUEM
GANHA E QUEM
PERDE

A PEC nº 175/95 deixa a cargo do Senado Federal a decisão de pôr em prática o princípio de destino. Sendo este um possante instrumento para coibir a guerra fiscal — além de apresentar outras virtudes, inclusive a de beneficiar estados menos desenvolvidos —, é preferível assegurar sua adoção no próprio corpo da Constituição, prevendo-se sua implantação progressiva. Para que a guerra fiscal praticamente termine, basta que o Congresso Nacional emende a PEC nº 175/95 nesse sentido e providencie sua aprovação.

⁸ A esse respeito ver VARSANO, Ricardo. *A tributação do comércio interestadual: ICMS atual versus ICMS partilhado*. — Rio de Janeiro: IPEA, 1995. (Texto para Discussão, n. 382). Cabe também observar que a dificuldade de fiscalização criada pela diluição da arrecadação é menor com o ICMS partilhado do que com o ICMS atual.

(Originais recebidos em junho de 1997. Revistos em julho de 1997)