

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA**

**MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO**

**ESTUDO DO IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E**

**SERVIÇOS (ICMS) E SEUS IMPACTOS NA ECONOMIA BRASILEIRA**

**Luis Cláudio Meirelles de Medeiros  
Matrícula: 9215510-4**

**Prof. Orientador: Marcos Bustamante.**

**Julho de 1998**

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA**

**MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO**

**ESTUDO DO IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E  
SERVIÇOS (ICMS) E SEUS IMPACTOS NA ECONOMIA BRASILEIRA**



**Luis Cláudio Meirelles de Medeiros  
Matrícula: 9215510-4**

**Prof. Orientador: Marcos Bustamante**

**“Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor”.**

**Julho de 1998**

**“As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor”**

**Agradeço a Superintendência de Arrecadação do Estado do Rio de Janeiro e a Assessoria do Deputado Antônio Kandir por colaborarem, fornecendo dados que serviram no embasamento desse trabalho.**

**Agradeço e, dedico esse trabalho, ao meu pai, minha mãe e meu irmão que serviram de exemplo para a minha formação.**

<b>ÍNDICE</b>	
<b>I. APRESENTAÇÃO</b>	<b>6</b>
<b>II. O IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS</b>	<b>7</b>
<b>II.1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA RECEITA PÚBLICA</b>	<b>7</b>
<b>II.2 HISTÓRIA DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL</b>	<b>8</b>
<b>II.3. HISTÓRIA DO ICMS</b>	<b>10</b>
<b>II.4. DEFINIÇÃO DO ICMS</b>	<b>14</b>
<b>II.5. CARACTERÍSTICAS DO ICMS</b>	<b>15</b>
<b>III.DISTORÇÕES E INCONSTITUCIONALIDADES DO ICMS</b>	<b>27</b>
<b>IV. LEI KANDIR</b>	<b>33</b>
<b>IV.1.REAÇÕES À LEI KANDIR</b>	<b>39</b>
<b>IV.2.ALTERAÇÕES À LEI KANDIR</b>	<b>42</b>
<b>IV.3.EFEITOS DA LEI KANDIR</b>	<b>43</b>
<b>V. GUERRA FISCAL</b>	<b>48</b>
<b>V.1 HISTÓRIA DA GUERRA FISCAL</b>	<b>51</b>
<b>V. 2 SOLUÇÕES PARA A GUERRA FISCAL</b>	<b>54</b>
<b>VI. AUMENTO DE ALÍQUOTA DO ICMS</b>	<b>55</b>
<b>VI.1. AUMENTO DE ALÍQUOTA DO ICMS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO</b>	<b>56</b>
<b>VI.2. SOLUÇÕES PARA O AUMENTO DE ALÍQUOTA DO ICMS</b>	<b>60</b>
<b>VII. CONCLUSÕES</b>	<b>62</b>
<b>VIII. BIBLIOGRAFIA</b>	<b>67</b>

**ÍNDICE DE TABELAS E GRÁFICOS**

<b>TABELA II.1 - PRINCIPAIS PONTOS DO ICM E DO ICMS</b>	<b>13</b>
<b>TABELA II.2 – EXEMPLO DO CÁLCULO DO IVA</b>	<b>16</b>
<b>TABELA II.3 - ALÍQUOTAS INTERESTADUAIS DO ICMS</b>	<b>22</b>
<b>TABELA II.4 - EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO ESTADUAL</b>	<b>25</b>
<b>TABELA III.1- ICMS: TRIBUNAIS VERSUS ESTADOS</b>	<b>30</b>
<b>TABELA IV.1-QUANTO OS ESTADOS RECEBERAM EM 1997</b>	<b>37</b>
<b>TABELA IV.2-QUANTO OS ESTADOS RECEBERÃO EM 1998</b>	<b>38</b>
<b>TABELA IV.3- O EFEITO DA LEI KANDIR</b>	<b>41</b>
<b>GRÁFICO IV.1 - BALANÇA COMERCIAL</b>	<b>45</b>
<b>GRÁFICO IV.2 – DÉFICIT NOMINAL</b>	<b>45</b>
<b>TABELA IV.4- ANTES E DEPOIS DA LEI KANDIR</b>	<b>46</b>
<b>TABELA VI.1-ARRECADAÇÃO DE ICMS NO RIO DE JANEIRO</b>	<b>56</b>
<b>TABELA VI.2- AUMENTO DE ALÍQUOTAS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO</b>	<b>57</b>
<b>GRÁFICO VI.1- EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO DO RIO DE JANEIRO DE JANEIRO DE 1997 A FEVEREIRO DE 1998</b>	<b>60</b>

## I. APRESENTAÇÃO

A principal fonte de receita dos estados vem do recolhimento de impostos. O tributo que mais contribui para os cofres estaduais é o ICMS. O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) representa cerca de 85% da arrecadação dos estados. Sua importância para a economia de qualquer estado é indiscutível. Frequentemente vemos na imprensa discussões em torno deste tributo. Porém na maioria delas há uma questão política como pano de fundo do debate. A motivação deste trabalho é procurar apresentar, de forma imparcial e independente de questões políticas, prós e contras sobre as alterações do imposto e verificar quem se beneficia e quem se prejudica com estas mudanças.

Por ser um tributo que pesa no orçamento estadual, o ICMS é alvo de diversos projetos, alterações e leis complementares. Por mais insignificante que a mudança possa parecer, ela implica em volumes financeiros muito elevados, que podem comprometer seriamente as finanças dos estados. Constantemente essas alterações são fontes geradoras de conflitos que giram em torno de questões econômicas e muitas vezes políticas.

## **II. O IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS**

Na fase inicial deste trabalho serão expostas algumas características de tal tributo, sem contudo, se aprofundar em questões jurídicas.

### **II.1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA RECEITA PÚBLICA**

A evolução histórica da receita pública teve início no mundo antigo, onde a receita era obtida através de extorsão, pilhagem, saque e exploração dos povos inimigos.

No período medieval, a receita pública passou a ser baseada na idéia de propriedade do domínio do Senhor Feudal. Quando ocorreu a formação dos Estados Nacionais, a receita pública passou a ser obtida pelos Estados através da exploração de bens de seu patrimônio, como imóveis e indústrias.

Nos tempos modernos os estados obtêm recursos através de impostos, que têm como objetivos resolver qualquer problema no campo econômico, social e até mesmo político.

## **II.2 HISTÓRIA DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL**

No Brasil Colonial o regime administrativo e econômico ao qual a colônia estava submetida por Portugal fez com que a indústria e o comércio fossem praticamente inexistentes. Havia apenas alguns tributos, como os direitos de importação, os quintos e dízimos, os quais incidiam sobre um percentual- 20% e 10% sobre os produtos das indústrias extrativas.

Em 1808, com a chegada da Família Real ao Brasil, o país foi elevado à categoria de *Reino Unido*, passando a comercializar diretamente com outros países, surgindo os direitos aduaneiros, cujas alíquotas eram determinadas por critérios políticos.

Em 1822 foi proclamada a Independência do Brasil. A primeira carta constitucional brasileira foi outorgada em 1824. Essa Constituição caracterizou-se pela centralização do poder, onde as províncias não gozavam de competência legislativa sobre matéria tributária, necessitando de fontes próprias de receitas tributárias, pois eram tratadas como meros departamentos do poder central. Segundo essa Carta, a Câmara de Deputados tinha competência privada para a iniciativa de leis sobre impostos. Em 31/10/1835, um Ato Adicional concedeu às províncias fontes próprias de receitas tributárias, distintas das do poder central, possibilitando definir os tributos dos seus respectivos Municípios. Deve-se ressaltar que os impostos que podiam ser objeto de disciplina legislativa pelas províncias não podiam prejudicar as imposições gerais do Estado.

Em 1889, foi proclamada a República, e em 1891 surgiu a segunda Constituição brasileira, instituindo o regime federativo. As províncias foram transformadas em estados e foi reconhecida a autonomia dos municípios, embora os impostos municipais estivessem a cargo dos estados. Nesta carta foi estabelecido que os tributos instituídos pela União deveriam ser uniformes para os estados ; os estados não podiam cobrar imposto sobre bens e rendas federais ou serviços a cargo da União, e a reciprocidade era válida. Além disso, o imposto só podia ser cobrado se instituído por lei.

### II.3. HISTÓRIA DO ICMS

Os impostos sobre as vendas tiveram grande difusão no período posterior à Primeira Guerra Mundial, quando países como a Alemanha e a França, diante das dificuldades financeiras, passaram a recorrer a este artifício para aumentar sua arrecadação.<sup>1</sup>

No Brasil, a cobrança do imposto sobre vendas teve início com o decreto federal nº 4.505, de 31 de dezembro de 1870, que regulamentou a cobrança de um imposto do selo que incidia sobre “letra de câmbio e de terra, escritos à ordem, créditos e escrituras de títulos e de ordem de obrigação ou exoneração de somas e valores”<sup>2</sup>, sendo que compreende-se nesta classe “créditos, faturas ou contas assinadas”. Em 18 de outubro de 1922, o Primeiro Congresso das Associações Comerciais apresentou um projeto para que fosse implementada a cobrança de um Imposto de Vendas Mercantis. A Lei nº 4.625, de 31 de dezembro de 1922, em seu artigo 2º, inciso X, autoriza o Presidente da República a “cobrar o imposto do selo proporcional sobre vendas mercantis, a prazo ou à vista, efetuadas dentro do país, podendo aplicar as disposições adotadas, sobre a matéria no 1º Congresso das Associações Comerciais, realizado nesta Capital em 1922, ou outras que julgar convenientes, de modo a tornar obrigatória a assinatura pelos compradores”.

O imposto naquela época era Federal. A Constituição de 1934 o transformou num tributo estadual. A denominação Imposto sobre Vendas Mercantis passou para Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC). Nas cartas de 1937 e 1946 a arrecadação do imposto continuou sendo destinada aos estados.

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) surgiu com a reforma tributária de 1965. A Emenda nº 18 à Constituição de 1946 de 1 de dezembro de 1965, substituiu o Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC) pelo ICM. A Constituição de 1967 e a Emenda constitucional 1/69, conservaram o ICM como implantado na Emenda 18.

O IVC era cobrado sobre o valor total das transações em cada uma das etapas do processo de comercialização. O ICM passou a tributar apenas o valor adicionado em cada etapa do processo de comercialização. Porém o aspecto inovador do ICM é que tinha uma extensão muito maior que o IVC, que só cobrava apenas o ciclo da produção industrial. O ICM incidia sobre o ciclo da produção industrial, agrícola, pecuária, da indústria extrativa, além do ciclo da comercialização, até o nível do varejo.

Com a implantação da carta constitucional de 1988, surgiu o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). O ICMS substituiu o imposto sobre operações

---

<sup>1</sup> Sobre o histórico dos impostos sobre Vendas: Rubens G. Sousa “A Tributação de vendas in O Imposto sobre Vendas e Consignações no Sistema Tributário Brasileiro”, Ed. Financeira S.A., pág.11  
“Uma introdução à Ciência das Finanças”, Ed. Florense págs.381-383

relativas à circulação de mercadorias, o imposto incidente sobre operações relativas à aquisição de mercadoria importada do exterior, imposto incidente sobre prestação de serviços de transporte transmunicipal e imposto sobre prestação de serviços de comunicação. Com essa mudança, o ICMS passou a incidir, além da circulação de mercadorias, sobre operações relativas a serviços de transportes interestaduais e intermunicipal, comunicação, combustíveis líquidos e gasosos, lubrificante, energia elétrica e minerais do País.

---

<sup>2</sup> Transcrito de “Apontamentos do Direito Financeiro”, José Maurício P. de Barros, pág. 251

A tabela II.1 é composta pela transcrição dos principais pontos que nortearam a tributação do ICM e o ICMS.

**Tabela II.1-Principais pontos do ICM e do ICMS**

Emenda nº 18 à Constituição de 1946	Constituição de 1967	Emenda nº 1 à Constituição de 1967	Constituição de 1988
Art. 12- Compete aos Estados o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, realizadas por comerciantes, industriais e produtores.	Art. 24- Compete aos Estados e ao Distrito Federal decretar impostos sobre: II- Operações relativas à circulação de mercadorias, inclusive lubrificantes e combustíveis líquidos na forma do art. 22 § 6.º, realizadas por produtores industriais e comerciantes	Art. 23- Compete aos Estados e ao Distrito Federal decretar impostos sobre: II- Operações relativas à circulação de mercadorias, realizadas por produtores industriais e comerciantes, impostos que serão cumulativos e dos quais se abaterá, nos termos do disposto em lei complementar o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou por outro Estado.	Art. 155- Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: II- Operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior.
§ 1.º - A alíquota do Imposto é uniforme para todas as mercadorias, não excedendo, nas operações que se destinem de outro Estado, o limite fixado em resolução do Senado Federal, nos termos do disposto em lei complementar.	§ 4.º - A alíquota do Imposto a que se refere o nº 11 será uniforme para todas as mercadorias nas operações internas e interestaduais e não excederá, naquelas que se destinem a outro Estado e ao Exterior, os limites fixados em resolução do Senado, nos termos do disposto em lei complementar.	§ 5.º - A alíquota do Imposto a que se refere o item II será uniforme para todas as mercadorias nas operações internas e interestaduais; O Senado Federal, mediante resolução tomada por iniciativa do Presidente da República fixará as alíquotas máximas para as operações internas, as interestaduais e as de exportação.	§ 2.º - Resolução do Senado Federal, de iniciativa do Presidente da República ou de um terço dos Senadores, aprovada pela maioria absoluta de seus membros, estabelecerá as alíquotas aplicáveis às operações e prestações, interestaduais de exportação.
§ 2.º-O imposto é não cumulativo, abatendo-se, em cada operação, nos termos do disposto em lei complementar, o montante cobrado nas anteriores, pelo mesmo ou por outro Estado, e não incidirá sobre venda a varejo, diretamente ao consumidor, de gêneros de primeira necessidade, definidos tais por ato do Poder Executivo Estadual	§ 5.º-O imposto sobre circulação de mercadorias é não cumulativo, abatendo-se, em cada operação, nos termos do disposto em lei, o montante cobrado nas anteriores, pelo mesmo ou por outro Estado, e não incidirá sobre produtos industrializados e outros que a lei determinar, destinados ao Exterior.	§ 7.º-O imposto que trata o item II não incidirá sobre as operações que destinem ao exterior produtos industrializados e outros que a lei indicar.	Não incidirá: a) sobre operações que destinem ao exterior produtos industrializados, excluídos os semi-elaborados definidos em lei complementar. b) sobre operações que destinem a outros Estados, petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados e energia elétrica c) sobre ouro, nas hipóteses definidas no art. 153 § 5.º
	§ 6.º-Os Estados isentarão do imposto sobre circulação de mercadorias a venda a varejo, diretamente ao consumidor, dos gêneros de primeira necessidade que especificarem, não podendo estabelecer diferença em função dos que participam da operação tributada.	§ 6.º-As isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias serão concedidas ou revogadas nos termos fixados em convênios, celebrados e ratificados pelos Estados, segundo disposto em lei complementar.	A isenção ou não incidência, salvo determinação em contrário da legislação a) não aplicará no crédito para compensação com o montante devido nas operações ou prestações seguintes; b) acarretará a anulação do crédito relativo às operações anteriores.

<sup>3</sup> Ver Constituição da república Federativa do Brasil 1988

#### II.4. DEFINIÇÃO DO ICMS

A sigla ICMS corresponde ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre prestação de Serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. A incidência deste tributo ocorre ainda que as operações ou prestações e serviços se iniciem no exterior.

Por circulação de mercadorias considera-se não só a circulação econômica, com a venda do bem, mas também qualquer tipo de circulação física ou não, que seja promovida por estabelecimentos industriais, comerciais e produtores no exercício de suas atividades.

Por mercadorias entende-se todo e qualquer bem, novo ou usado, produto *in natura*, acabado ou semi-acabado, matéria-prima, produto intermediário, material de embalagem ou de uso e consumo e, ainda, o destinado à utilização, em caráter duradouro ou permanente, na instalação, exploração ou equipamento do estabelecimento.

Por serviços compreende-se a relação decorrente do exercício de uma atividade, mediante um contrato, tácito ou escrito, tendo de um lado um contratante e do outro um contratado.

---

## II.5. CARACTERÍSTICAS DO ICMS

O ICMS pode ser classificado como um imposto:

- i) geral sobre vendas de mercadorias e prestação de serviços;
- ii) cobrado “por dentro”, isto é, calculado sobre o valor líquido;
- iii) do tipo “multiestágio”, ou seja, é cobrado em todas etapas do processo de produção e comercialização do bem.
- iv) calculado através do método de crédito fiscal; e
- v) cobrado segundo o “princípio de origem”

O ICMS é um Imposto sobre Valor Adicionado (IVA), onde se tributa a diferença entre o preço de venda e o de aquisição de um bem, ou seja, se cobra imposto apenas sobre o valor adicionado em cada estágio da produção e da distribuição.

A tabela II.2 dá um exemplo ilustrativo do cálculo do IVA, supondo que o processo de produção e distribuição do produto seja feito em três estágios, e que o valor adicionado em cada um deles se constitua apenas de pagamentos aos dois fatores de produção (trabalho e capital) .

<b>Tabela II.2- Exemplo do Cálculo do IVA</b>				
	Valor de Compras	Valor de Vendas	Valor Adicionado	IVA <sup>4</sup>
Estágio I	0	100	100	10
Estágio II	100	130	30	3
Estágio III	130	200	70	7
Valor Adicionado Total			200	
Imposto Total				20
Preço Final	220			

O ICMS é um tributo não cumulativo, ou seja, ao comprar a matéria prima, o comerciante acumula crédito do imposto já pago pelo fornecedor para o Estado, e ao vender passa a ter um débito. O imposto resulta deste confronto de débitos e créditos, sendo pago ao Estado somente o saldo devedor. No caso de uma formação de estoque, quando se compra mais do que se vende, o imposto indicado na nota fiscal passa a representar um crédito para o comerciante. No final do mês, o crédito excedente é transferido para o mês seguinte. Uma das características deste tributo é a de ser não-cumulativo, isto é, pode ser repassado até o consumidor final.

Outra característica do ICMS é a seletividade, ou seja, pode ser seletivo em função da essencialidade das mercadorias e serviços. Devido a esse caráter há estudos no Conselho de Política Fazendária para realizar a redução da alíquota de ICMS que incide sobre produtos da cesta básica.

<sup>4</sup>Alíquota de 10% “por fora”, isto é, o valor do imposto é computado na base de cálculo.

No Estado do Rio de Janeiro, o ICMS é responsável por cerca de 90% da receita total do Estado.

A base de cálculo do imposto é:

- I - o valor de operação de que decorrer a saída da mercadoria;
- II- na falta do valor de operação, valerá o preço corrente da mercadoria, ou seu similar, no mercado atacadista da praça do remetente;
- III- na falta dos itens anteriores, se o remetente for industrial, o preço FOB do estabelecimento industrial, à vista; se for comerciante, o preço FOB do estabelecimento comercial, à vista, em vendas a outros comerciantes ou industriais.

A incidência do ICMS ocorre sobre as operações e prestações enumeradas a seguir:

- i) As operações relativas à circulação de mercadorias, incluindo o fornecimento de alimentos e bebidas;
- ii) Nas prestações de serviço de transporte interestadual e intermunicipal;
- iii) A prestação de serviços de comunicação, por qualquer meio, inclusive geração, emissão, recepção, transmissão, retransmissão, repetição e a ampliação de comunicação (este item entrou em vigor a partir de 1 de novembro de 1996);
- iv) O fornecimento de mercadorias com prestação de serviços não tributados pelo ISS;
- v) No fornecimento de mercadorias com prestação de serviços tributados pelo ISS, quando a lei complementar aplicável expressamente determinar a cobrança do ICMS;
- vi) Sobre a entrada de mercadorias importadas do exterior, por pessoa física ou jurídica;

vii) Sobre os serviços de transporte ou comunicação prestados no exterior, ou cuja prestação se tenha iniciado no exterior;

viii) As entradas no território destinatário de petróleo, combustíveis líquidos e gasosos lubrificantes e energia elétrica, quando não destinados à comercialização ou à industrialização, decorrentes de operações interestaduais, cabendo o imposto ao Estado onde estiver localizado o adquirente.

Há casos determinados de operações que estão isentas de pagamento do ICMS, os quais serão relatados a seguir :

- i) Operações com livros, jornais e periódicos, bem como o papel destinado à sua impressão;
- ii) Produtos primários e produtos industrializados semi-elaborados, ou serviços que se destinem ao exterior;
- iii) Operações interestaduais relativas à petróleo, combustíveis líquidos e gasosos, lubrificantes e energia elétrica, quando destinados à comercialização ou à industrialização;
- iv) Exportação para o exterior de mercadorias destinadas a:
  - empresa comercial exportadora;
  - armazém alfandegário ou entreposto aduaneiro;

v) Operações com ouro, quando definido na lei como ativo financeiro ou instrumento cambial;

vi) Operações relativas a mercadorias que tenham sido ou que se destinem a ser utilizadas na prestação, pelo próprio autor da saída, de serviço de qualquer natureza definido em lei complementar como sujeito ao ISS Municipal;

vii) Transferência de propriedade de estabelecimento;

viii) Operações de alienação fiduciária em garantia;

ix) Operações de arrendamento mercantil;

x) Operação que decorra a transferência de bens móveis salvados de sinistro para companhias seguradoras<sup>5</sup>.

As alíquotas do ICMS podem ser internas, interestaduais e de exportação. As alíquotas internas são fixadas pelos respectivos Estados. O Senado Federal, contudo, pode fixar o mínimo e o máximo das alíquotas internas. As alíquotas interestaduais e de exportação são fixadas pelo Senado Federal.

A alíquota do ICMS vai ser determinada pelo setor da economia sobre o qual este tributo incide e, pelo estado em que o imposto está sendo cobrado. O Senado Federal, mediante resolução tomada por iniciativa do Presidente da República, fixará as alíquotas máximas, para as operações internas, as interestaduais e as de exportação.

Os Estados e o Distrito Federal, tomando como base o artigo 155 da Constituição Federal, fixaram as alíquotas internas para serem aplicadas nas operações e prestações.

Como exemplo ilustrativo serão reportadas as alíquotas vigentes no estado do Rio de Janeiro, durante o ano de 1995<sup>6</sup>.

- 25% - Operações internas e de importação com armas e munições; cigarros e charutos, cigarilha e fumo; perfume e cosmético; bebidas alcoólicas (exceto cerveja e chope); peleteria e suas obras e peleteria artificial; embarcações de esporte e recreio; gasolina, álcool carburante, e querosene de aviação; prestação de serviço de comunicação.
- 18% - Operações e prestações internas de importação (até 31/12/98); Operações de energia elétrica importação (até 31/12/98), exceto no fornecimento para cooperativa de eletrificação rural e sua distribuição para o setor rural.
- 13% - Operações de exportação.
- 12% - Operações internas com arroz, feijão, pão e sal; gado, ave e coelho bem como os produtos comestíveis resultantes de sua matança em estado natural; fornecimento de energia elétrica para cooperativa de eletrificação rural e sua distribuição para o setor rural; operações com máquinas, aparelhos, equipamentos e veículos destinados à implantação, modernização ou realocização de unidade industrial ou agroindustrial; operações de pesquisa e produção de material ou equipamento especializado para

---

<sup>5</sup> Fundamentação Legal: Decreto-lei 406, Lei Complementar 56/87 e Lei Complementar 87/96

<sup>6</sup>As alíquotas de ICMS, de determinados produtos, sofreram um aumento em 1997. Este fato será abordado mais adiante.

deficientes; fornecimento de alimentação, promovidos por lanchonetes, restaurantes e bares.

Tomando como base a Resolução nº 22 de 19 de maio de 1989, do Senado Federal a tabela II.3 mostra uma visão prática das alíquotas interestaduais aplicáveis às operações do ICMS.

Observa-se nessa tabela que existem diferentes alíquotas interestaduais. Essa diferenciação ocorre para permitir que os estados menos ricos possam aumentar as arrecadações, se desenvolver e no futuro melhorar suas condições de infraestrutura.

Tabela II.3 – Alíquotas Interestaduais do ICMS

		D E S T I N O																											
		AC	AL	AM	AP	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MT	MS	MG	PA	PB	PR	PE	PI	RN	RS	RJ	RO	RR	SC	SP	SE	TO	
O R I G E M	AC		12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	
	AL	12		12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
	AM	12	12		12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
	AP	12	12	12		12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
	BA	12	12	12	12		12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
	CE	12	12	12	12	12		12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
	DF	12	12	12	12	12	12		12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
	ES	12	12	12	12	12	12	12		12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
	GO	12	12	12	12	12	12	12	12		12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
	MA	12	12	12	12	12	12	12	12	12		12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
	MT	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12		12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
	MS	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12		12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
	MG	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7		7	7	12	7	7	7	12	12	7	7	12	12	7	7	
	PA	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12		12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
	PB	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12		12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
	PR	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	12	7	7		7	7	7	12	12	7	7	12	12	7	7	
	PE	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12		12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
	PI	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12		12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
	RN	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12		12	12	12	12	12	12	12	12	12
	RS	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	12	7	7	12	7	7	7		12	7	7	12	12	7	7	
	RJ	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	12	7	7	12	7	7	7	12		7	7	12	12	7	7	
	RO	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12		12	12	12	12	12	12
	RR	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12		12	12	12	12
	SC	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	12	7	7	12	7	7	7	12	12	7	7		12	7	7	
	SP	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	12	7	7	12	7	7	7	12	12	7	7	12		7	7	
	SE	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12		12	12
TO	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12		

7

<sup>7</sup> As siglas utilizadas na tabela representam as seguintes Unidades da Federação

Acre	AC	Maranhão	MA	Rio Grande do Norte	RN
Alagoas	AL	Mato Grosso	MT	Rio Grande do Sul	RS
Amapá	AP	Mato Grosso do Sul	MS	Rio de Janeiro	RJ
Amazonas	AM	Minas Gerais	MG	Rondônia	RO
Bahia	BA	Pará	PA	Roraima	RR
Ceará	CE	Paraíba	PB	Santa Catarina	SC
Distrito Federal	DF	Paraná	PR	São Paulo	SP
Espírito Santo	ES	Pernambuco	PE	Sergipe	SE
Goiás	GO	Piauí	PI	Tocantins	TO

Como exemplo ilustrativo temos uma operação entre os Estados de Rio de Janeiro e Ceará:

origem: Rio de Janeiro - destino: Ceará - alíquota 7% ;

origem: Ceará - destino: Rio de Janeiro - alíquota 12% ;

Os contribuintes de ICMS, segundo suas características (tais como tamanho, negócio e tipo de produto) recolhem o imposto sob forma de estimativa, sob regime especial ou sob regime normal.

O regime normal é o mais abrangente. O ICMS é calculado com base no valor adicionado em cada estágio do produto. O imposto é recolhido em cada estágio da produção, baseado no valor tributável agregado nesta etapa. Segundo este método o tributo não é diferido nem antecipado, como ocorre nos outros regimes.

Na maioria dos casos prevalece o regime normal, porém existem situações especiais as quais requerem que a cobrança do tributo seja feita por regime de estimativa ou pelo regime especial.

O regime de estimativa é usado quando se tratar de varejista ou prestador de serviços de rudimentar organização, ou com um caráter provisório. Segundo este método, os contribuintes calculam o imposto devido num determinado período com base no período anterior, sendo o tributo devido recolhido em parcelas mensais, às vezes quinzenais, de igual valor. Terminado o período para o qual foi feita a estimativa, deverá ser averigüado o quanto foi realmente comercializado. Havendo diferença, esta deve ser encaminhada ao Fisco ou devolvida para o contribuinte.

---

O regime especial aplica-se a produtos cujos preços são controlados pela política de preços mínimos. Segundo este método, o ICMS é recolhido apenas num instante, sendo referente aos estágios anteriores e aos posteriores a tal estágio. Sua base de cálculo é o preço de venda final.

O recolhimento do ICMS ocorrerá em estabelecimentos varejistas que utilizem máquina registradora, terminal de ponto de venda ou equipamento emissor de cupom fiscal, com a emissão de um cupom de leitura que deverá ser mantido junto ao equipamento para ser exibido à fiscalização, quando solicitado.

Os prazos de recolhimento do ICMS vão ser determinados pelo setor, Estado e até mesmo produto, podendo variar muito de um para outro. Cada administração fiscal estadual tem o seu calendário de recolhimento do ICMS, que estipula os prazos de pagamento para contribuintes, agrupados por código de atividade econômica. Este calendário só é válido para o regime normal. Como a possibilidade do aumento do prazo de pagamento é limitada pelas necessidades do caixa, observa-se que, em Estados mais desenvolvidos, há prazos mais largos para quitar suas dívidas com o fisco.

A tabela II.4 mostra a evolução da arrecadação estadual de 1990 à 1996.

<b>Tabela II.4 - Evolução da arrecadação estadual<sup>8</sup></b>							
<b>(Em R\$ mil)</b>							
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<b>Região Norte</b>	<b>37</b>	<b>165</b>	<b>1392</b>	<b>31796</b>	<b>977285</b>	<b>1973963</b>	<b>2446189</b>
Acre	1	3	25	617	16527	38116	44641
Amazonas	17	68	537	12419	397604	913659	1186837
Pará	12	61	488	11156	344914	634416	745992
Rondônia	5	18	176	4093	119227	201592	234192
Roraima	1	3	31	636	19313	35964	43640
Amapá	1	3	34	650	19346	43747	52130
Tocantins	2	9	101	2226	60355	106469	138757
<b>Região Nordeste</b>	<b>107</b>	<b>502</b>	<b>5164</b>	<b>104947</b>	<b>3174082</b>	<b>5966455</b>	<b>7385393</b>
Maranhão	6	29	324	6094	190954	335698	437471
Piauí	3	18	173	3677	101930	218947	281319
Ceará	15	76	766	16167	508234	950829	1183795
Rio Grande do Norte	5	23	220	4319	141911	297431	378849
Paraíba	6	28	267	5251	160639	352235	448563
Pernambuco	23	107	1047	20746	619045	1182161	1465778
Alagoas	6	25	248	4265	140637	276639	352226
Sergipe	5	22	218	4424	144913	264082	307435
Bahia	38	174	1900	40003	1165820	2088433	2529957
<b>Região Centro- Oeste</b>	<b>57</b>	<b>271</b>	<b>2777</b>	<b>56569</b>	<b>1880282</b>	<b>3031765</b>	<b>3648256</b>
Distrito Federal	10	46	440	10534	344156	629366	801024
Goiás	23	106	1091	20781	717181	1135574	1437525
Mato Grosso	12	53	547	12290	442141	706470	798875
Mato Grosso do Sul	12	66	699	12964	376804	560355	610832
<b>Região Sudeste</b>	<b>529</b>	<b>2455</b>	<b>25011</b>	<b>519559</b>	<b>15204523</b>	<b>28569883</b>	<b>33457646</b>
Minas Gerais	81	402	4137	85517	2584772	4620148	5429860
Espírito Santo	16	83	825	16225	617168	1271968	1381742
Rio de Janeiro	81	416	4267	86562	2464078	4513979	5215680
São Paulo	351	1554	15782	331255	9538505	18163788	21430364
<b>Região Sul</b>	<b>147</b>	<b>662</b>	<b>6942</b>	<b>143932</b>	<b>4444863</b>	<b>7658065</b>	<b>8743359</b>
Paraná	48	221	2259	45314	1404983	2474033	2811606
Santa Catarina	31	131	1403	28517	948354	1674549	1915829
Rio Grande do Sul	68	310	3281	70101	2091526	3509483	4015924
<b>Brasil</b>	<b>877</b>	<b>4055</b>	<b>41286</b>	<b>856803</b>	<b>25681034</b>	<b>47200131</b>	<b>55680843</b>

Fonte: MF/ Cotepe

Com o atual quadro da economia brasileira, o Real colocou a nú os desequilíbrios das contas públicas. O fim da inflação cortou uma importante fonte de financiamento que era

<sup>8</sup>Valores anteriores a julho de 1994 convertidos pela URV de 30/06/94

originada dos ganhos financeiros. Para piorar ainda mais, a política de juros altos, criada para contornar a crise do final de 1997 (crise asiática), exacerbou o endividamento. Nesta conjuntura, aumentam as pressões sobre o aumento do ICMS para sanar as finanças públicas, para que se torne um “salvador da pátria”.

Há diversas propostas para tentar sanar as finanças públicas. Algumas estão apoiadas sobre o aumento das alíquotas dos impostos<sup>9</sup>, ou a criação de taxas portuárias, como propõem alguns governadores. Outra saída é conceder incentivos fiscais às empresas, para aumentar o nível de investimento no estado. Qualquer medida que seja adotada para reverter o quadro deficitário dos estados deve estar relacionada com um ajuste fiscal. É necessário reformular a estrutura tributária, construindo assim um modelo de arrecadação mais racional.

---

<sup>9</sup> Alterações de alíquotas dentro dos limites permitidos pela constituição.

### **III.DISTORÇÕES E INCOSTITUCIONALIDADES DO ICMS**

Existem alguns pontos nebulosos em torno do ICMS. São distorções que ainda estão presentes nos dias de hoje nos principais estados do país e que fogem completamente do contexto em que o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços foi criado. Este capítulo faz uma abordagem destes pontos nebulosos, os quais serão expostos a seguir.

Uma das questões mais contestadas pelas empresas, com decisões favoráveis aos contribuintes no Supremo Tribunal de Justiça (STJ), é a correção monetária dos chamados créditos extemporâneos. Ao final de cada período, o contribuinte recolhe o ICMS devido, de acordo com o resultado de uma conta na qual são registrados todos os débitos e créditos do imposto. Algumas vezes, no entanto, os créditos superam os débitos. O saldo credor não é aproveitado em sua totalidade no mesmo mês e essa diferença fica à disposição do contribuinte no período de apuração seguinte.

Muitos estados não permitem a atualização monetária dos créditos usados fora de período. Embora essa correção seja pouco representativa hoje, em razão da desindexação

e dos baixos níveis inflacionários, as empresas ainda teriam tempo de brigar pelo menos para recuperar uma parte da atualização monetária que não pôde ser feita no passado antes do plano Real. Naquela época, as fazendas estaduais costumavam exigir a correção monetária dos débitos, mas não concediam a atualização dos créditos de ICMS. A maior parte dos estados determina que os créditos do imposto sejam registrados e considerados pelo valor original. Estados como São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Paraná são exemplos de estados que não permitem hoje a correção dos créditos tributários.

Outro assunto muito contestado e que gerou decisões favoráveis às empresas, refere-se ao cálculo do imposto sobre os juros cobrados nas compras por meio de cartão de crédito e vendas financiadas de mercadorias. Muitos estados costumam exigir que a empresa recolha o ICMS não só sobre o valor original da mercadoria, mas também sobre os juros. O ICMS, na sua concepção inicial, não deveria incidir sobre os acréscimos financeiros. Nestes casos, há duas situações distintas que merecem tratamento diferenciado: uma é a operação de circulação de mercadoria; a outra é uma operação de crédito, que tem natureza financeira, não se tratando de aumento do valor da mercadoria e, por isso, não deve ser sujeita ao ICMS. Estados como São Paulo, Minas Gerais e Paraná costumam exigir o recolhimento do ICMS sobre os juros. O estado do Rio de Janeiro possibilita exclusão parcial dos juros, quando as vendas são feitas para o consumidor final.

Outra fonte de discórdia é relacionada à transferência de mercadorias entre estabelecimentos do mesmo titular. Nesta matéria, há duas correntes de interpretação de

juristas. A primeira corrente é literal, considerando que a simples saída de mercadoria, ainda que para estabelecimento do mesmo titular, gera a cobrança do imposto. Para a segunda corrente, não basta a movimentação física da mercadoria, é necessário que haja mudança de titular, pois só assim haverá circulação no sentido comercial. O que se observa, no caso brasileiro, é que os estados costumam cobrar ICMS nos deslocamentos de mercadorias entre os estabelecimentos de uma mesma empresa. Porém, a circulação de mercadorias nestas condições não pode ser confundida com a transferência para terceiros. O assunto já foi levado ao Supremo Tribunal de Justiça (STJ) e ao Supremo Tribunal Federal (STF) e ambos se pronunciaram a favor do contribuinte.

Nestes casos, ocorre apenas a circulação física e não a circulação econômica da mercadoria. O ICMS é um imposto sobre o tráfico econômico e não sobre o tráfico jurídico.

A tabela III.1 faz um resumo sintético da discórdias que giram em torno do ICMS:

<b>Tabela III.1- ICMS: Tribunais versus Estados</b>					
<b>Assunto</b>	<b>Decisões Judiciais</b>	<b>São Paulo</b>	<b>Minas Gerais</b>	<b>Rio de Janeiro</b>	<b>Paraná</b>
<b>Créditos Extemporâneos de ICMS</b>	STJ decidiu que incide correção moneária sobre créditos aprovados fora do período.	Não permite atualização monetária	Não permite atualização monetária	Não permite atualização monetária	Não permite atualização monetária
<b>Venda de ativo Imobilizado</b>	Não incide ICMS na venda ou transferência de ativo fixo, segundo decisões do STJ.	Não prevê cobrança de ICMS. Na prática, porém, persistem Autuações	Não cobra ICMS desde que o bem esteja integrado ao imobilizado por mais de 12 meses	Tributação com redução da base de cálculo caso o bem esteja integrado ao imobilizado por mais de 12 meses	Tributação com redução da base de cálculo caso o bem esteja integrado ao imobilizado por mais de 12 meses
<b>Transferência de Mercadorias</b>	O simples deslocamento de mercadorias entre estabelecimentos de um mesmo contribuinte não legitima cobrança de ICMS	Exige recolhimento de ICMS	Exige recolhimento de ICMS	Exige recolhimento de ICMS	Exige recolhimento de ICMS
<b>Pauta fiscal/ base de cálculo mínima</b>	É inadmissível a fixação de pautas fiscais para presumir a base de cálculo do imposto segundo o STJ	Fixa pauta fiscal para diversas operações	Fixa pauta fiscal para diversas operações	Fixa pauta fiscal para diversas operações	Fixa pauta fiscal para diversas operações
<b>Inclusão de encargos Financeiros na base do ICMS</b>	Encargos financeiros nas compras com cartão não devem ser incluídas no cálculo do ICMS	Exige recolhimento do ICMS	Exige recolhimento do ICMS	Possibilita exclusão parcial nas vendas para consumidor final	Exige recolhimento do ICMS

Fonte: Machado & Associados Consultores Legais

Outras anomalias que estão vinculadas a cobrança do ICMS são as consideradas medidas inconstitucionais, pois violam os direitos e obrigações definidos na Constituição Federal. Exigir o recolhimento do ICMS baseado no regime de estimativa é uma inconstitucionalidade, pois fere o direito do contribuinte de apenas pagar o tributo, quando um fato estiver concretamente ocorrido. Fere-se à hipótese de incidência tributária previamente estabelecida.

A “pauta de valores mínimos” é outro exemplo de medida inconstitucional. A “pauta de valores mínimos” ocorre quando a Administração Pública determina um valor mínimo, para efeito de tributação do ICMS, que deve ser comercializada por determinada mercadoria. Desta forma, a fixação de “valores mínimos” interfere na economia, violando a livre concorrência.

O procedimento adotado por alguns estados, sob o pretexto de proteger, por meio de lei, os interesses do Fisco colocam o contribuinte em “regime especial de ICMS” que consiste no pagamento antecipado do tributo; obrigação de dirigir-se a órgão fiscal para obter vistos especiais; vedação de utilizarem os créditos, quando tem direito. Este conjunto de medidas viola o princípio de isonomia, pois submete o contribuinte a condições não impostas aos demais, além de interferir na liberdade de comerciar.

Para solucionar todas estas questões pendentes há necessidade de intervenção do Congresso Nacional, definindo a abrangência do ICMS. Deve-se determinar se o imposto

é sobre a circulação ou a negociação; se incide sobre mercadorias e serviços ou sobre os juros também. Definir quais os ônus e bônus que recaem sobre o débito também devem incidir sobre o crédito. Porém é necessário que estas caminhem em paralelo com a Constituição Federal, para que não se incorra na adoção de medidas inconstitucionais.

#### **IV. LEI KANDIR**

Antes da lei complementar 87/96 ser implementada, a falta de uma legislação adequada para o ICMS afetava os interesses tanto do governo federal quanto dos estaduais. De um lado, os estados tinham o principal imposto fragilmente regido por um instrumento deficiente - o Convênio 66/88. De outro, o governo federal sentia a necessidade de reduzir o custo Brasil, eliminando esse imposto sobre exportações e investimentos. Naquele momento, ambos vislumbraram, num projeto de lei complementar, a possibilidade de solucionar os problemas emergentes, caracterizando-se numa evidente convergência de interesses.

A legislação vigente onerava as exportações, a produção e o investimento, necessitando de alterações que ocorreram após um intenso processo de negociação entre as esferas de governo, a partir de propostas do então deputado federal Antônio Kandir e da minuta elaborada por uma comissão técnica dos estados. Havia a necessidade de iniciar a reforma tributária, já que o ICMS também prejudicava as exportações do produto brasileiro, tornando-os menos competitivo no mercado externo e incidindo de maneira

igualmente maléfica sobre os bens de capital, resultando num desestímulo ao investimento.

A lei complementar 87/96, a chamada Lei Kandir, foi aprovada em 13 de setembro de 1996 e, entrou em vigor em 1 de novembro de 1996. Segundo esta lei, há isenção de ICMS para a exportação de produtos semi elaborados, primários e na aquisição de bens de ativo fixo.

Para compensar as perdas dos estados, causadas pela retirada do ICMS das exportações e aquisição de bens de capital, o governo federal criou um “seguro-receita”, que é uma forma de ressarcimento. Durante os dois primeiros anos de vigência da nova lei, o ressarcimento das perdas seria de 100%. Em 1999, o percentual cairia para 90% até chegar a 45% no ano de 2002. Do total, 75% dos recursos compensatórios do “seguro-receita” distribuídos pela União será destinado aos estados e 25% aos municípios, recursos esses que seriam entregues segundo os critérios de rateio vigentes para o Fundo de Participação do ICMS.

O seguro-receita tem como base uma fórmula que leva em consideração a arrecadação do período entre julho de 1995 e junho de 1996, corrigida monetariamente, mais um percentual de 3% referente ao crescimento da arrecadação - equivalente ao estimado para

o Produto Interno Bruto (PIB). O valor de entrega (VE) seria calculado segundo a fórmula:

$$VE = [(ICMS_b * P * A) - ICMS_r] / N$$

onde:

- $ICMS_b$  e  $ICMS_r$  correspondem às arrecadações nos períodos base e de referência;
- P corresponde ao fator de correção monetária (variação do IGP-DI médio dos períodos base e de referência );
- A é o fator de multiplicação de 1,03 (percentual de 3% referente ao crescimento da arrecadação);
- N é o número de meses do período de referência.

O teto máximo das perdas estimadas para o primeiro e segundo anos de vigência da lei Kandir é de R\$ 3,6 bilhões e R\$ 4,4 bilhões respectivamente. O cálculo do valor máximo de entrega (VME) é definido pela seguinte fórmula:

$$VME = (VPE * P * A * T) / 12$$

onde:

- VPE é o valor previsto de entrega, estimado em R\$ 3,6 bilhões e R\$ 4,4 bilhões para 1996 e 1997, respectivamente. A partir de 1998 o Confaz deve rever o valor do VPE. O VPE total corresponde a aproximadamente 1/12 da arrecadação de ICMS do país.
- P corresponde ao fator de correção monetária (variação do IGP-DI médio dos períodos base e de referência );
- A é o fator de multiplicação de 1,03
- T é o fator de transição, cujo valor é fixado em 1 para o período de 1996 a 1998. A partir de 1999 esse valor decresce até atingir 0,45 em 2002.

As tabelas IV.1 e IV.2 descrevem o orçamento inicialmente previsto pelo governo federal para reembolsar cada um dos estados durante os anos de 1997 e 1998, respectivamente:

<b>Tabela IV.1-Quanto os estados receberam em 1997</b>	
<b>Em R\$</b>	
Acre	5.331.274,73
Alagoas	48.598.880,81
Amapá	20.719.213,10
Amazonas	34.023.345,57
Bahia	129.014.673,83
Ceará	66.400.645,01
Distrito Federal	47.432.892,61
Espírito Santo	148.862.799,15
Goiás	73.335.579,92
Maranhão	39.783.744,19
Mato Grosso	82.804.150,57
Mato Grosso do Sul	62.528.891,22
Minas Gerais	432.956.072,19
Pará	156.924.710,50
Paraíba	16.518.496,99
Paraná	352.141.201,59
Pernambuco	81.223.637,38
Piauí	14.593.845,83
Rio Grande do Norte	21.213.050,05
Rio Grande do Sul	313.652.856,27
Rio de Janeiro	291.799.979,19
Rondônia	14.608.957,22
Roraima	2.237.772,73
Santa Catarina	116.297.618,94
São Paulo	985.414.322,57
Sergipe	14.670.108,64
Tocantins	4.611.279,20
<b>Brasil</b>	<b>3.577.700.000,00</b>

Fonte: Lei Kandir

<b>Tabela IV.2- Quanto os estados receberão em 1998</b>	
<b>Em R\$</b>	
Acre	5.972.742,29
Alagoas	53.413.686,32
Amapá	21.516.418,81
Amazonas	50.234.403,21
Bahia	165.826.967,40
Ceará	82.950.622,96
Distrito Federal	58.559.486,64
Espírito Santo	169.650.089,00
Goiás	93.108.148,77
Maranhão	65.646.646,51
Mato Grosso	93.328.929,22
Mato Grosso do Sul	71.501.907,89
Minas Gerais	509.553.128,10
Pará	169.977.837,00
Paraíba	23.041.487,41
Paraná	394.411.651,50
Pernambuco	101.621.401,90
Piauí	18.568.105,75
Rio Grande do Norte	26.396.605,37
Rio Grande do Sul	372.052.391,50
Rio de Janeiro	368.969.789,90
Rondônia	17.881.807,93
Roraima	2.872.885,44
Santa Catarina	144.198.422,20
São Paulo	1.293.240.592,00
Sergipe	19.101.069,13
Tocantins	6.402.775,60
<b>Brasil</b>	<b>4.400.000.000,00</b>

Fonte: Lei Kandir

São necessárias alterações na estrutura tributária brasileira para torná-la mais competitiva. A lei Kandir foi o primeiro passo nesse sentido. Porém, estas mudanças tem um preço para os governadores, na medida em que diminuem suas arrecadações. A aproximação das eleições de 1998 agravou essa situação. Levando-se em consideração que estamos às vésperas de uma eleição, observa-se que interesses eleitorais se sobrepõem, em muitos casos, aos interesses nacionais. Os governadores, prefeitos e

deputados, visando aumentar suas receitas para realizar seus investimentos no fim dos mandatos, recusam-se a aceitar qualquer redução de arrecadação. Sob esta ótica, as esferas municipais e estaduais começam a fazer uma ofensiva política junto à esfera federal para aumentar suas receitas, visando acrescentar o repasse do “seguro-receita”.

#### **IV.1.REAÇÕES À LEI KANDIR**

A lei complementar 87/96 promete causar muita polêmica. A partir do segundo semestre de 1997, os governadores começaram uma ofensiva política junto ao Congresso Nacional para pressionar o governo federal, a fim de fazer modificações na Lei Kandir. As manifestações de preocupação dos Secretários de Fazenda dos estados com os efeitos que a lei Kandir tem provocado sobre a arrecadação do ICMS não significam, necessariamente, discordância quanto aos objetivos macroeconômicos dessa lei, no sentido de desonerar as exportações e os investimentos da cobrança de tributos. O ponto central da divergência é o mecanismo de cálculo dos ressarcimentos.

Alegando que o ônus das desonerações incidia desproporcionalmente sobre os cofres estaduais, os governadores começaram a fazer pressão sobre a esfera federal para se adaptar à perda da arrecadação dos tributos sobre os quais a Lei Kandir recai. Várias soluções surgiram, dentre as quais a criação de taxas portuárias, (como reivindicou o Secretário de Fazenda do Espírito Santo) e o aumento das alíquotas de ICMS para

compensar as perdas da lei Kandir, (como fizeram os governadores do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro).

Oito secretários estaduais de Fazenda - do Rio Grande do Sul, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Bahia, Distrito Federal, Ceará e Santa Catarina - apresentaram propostas para alterar a fórmula do “seguro-receita” e para impedir a retirada do ICMS dos bens de uso e consumo das empresas a partir de janeiro de 1998, conforme prevê o texto original. O Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) foi um constante instrumento envolvido neste processo como órgão de pressão.

Os secretários estaduais de Fazenda e os respectivos governadores utilizaram-se dos mais diversos argumentos para reivindicar um repasse do governo federal mais vultuoso. No caso do Rio de Janeiro, o Secretário de Fazenda alegou que o Rio de Janeiro está financiando bens de produção de outros estados, principalmente São Paulo. Pelas contas da Secretaria, o Rio perdeu R\$ 250 milhões em um ano de vigência da lei Kandir. Anteriormente à lei, havia recolhimento das diferenças, de estado para estado. Desta maneira, as exportações dos setores siderúrgico, de aço plano, e metalúrgico, ambos de Volta Redonda e Barra Mansa; e a exportação de granito e mármore em Italva (norte Fluminense) vêm causando prejuízos ao Estado do Rio de Janeiro.

No caso de São Paulo, o Secretário de Fazenda alegou que o estado foi prejudicado pela fórmula de cálculo do “seguro-receita”. Pelos cálculos da Secretaria, o período utilizado como base de cálculo para o repasse foi inadequado, Com isso, houve uma perda real de 4% da arrecadação do ICMS. Pelas contas da Fipe, São Paulo perdeu R\$ 892 milhões em 1997 e tem uma estimativa de perdas para 1998 de R\$ 2,5 bilhões. A tabela IV.3 discrimina as perdas estimadas de São Paulo com a implantação da lei Kandir:

<b>Tabela IV.3- O efeito da Lei Kandir</b>			
<b>( Perdas estimadas de ICMS de São Paulo- em R\$ milhões)</b>			
	<b>Estado</b>	<b>Municípios</b>	<b>Total</b>
<b>1997</b>	892,5	297,5	1.190
<b>1998*</b>	2.000	500	2.500

Fonte: FIPE \* Projeções preliminares

Porém, nem todos os estados saíram perdendo com o “seguro-receita”. Amazonas, por exemplo, recebeu um repasse do governo federal superestimado, impulsionado pelo aumento da venda de eletrodomésticos.

Se existem problemas de relacionamento entre as esferas do Poder Executivo, é esse ponto que deve ser avaliado e eventualmente ser objeto de uma negociação. Porém, é preciso ter sempre em mente que nenhum país ficará impune, no atual quadro de integração econômica, se insistir em modelos tributários que penalizem os investimentos, as exportações e a produção.

## IV.2.ALTERAÇÕES À LEI KANDIR

Como a arrecadação deverá cair por causa da desaceleração da economia ( causada pela “crise asiática”), mais do que nunca os governadores querem reaver a receita do ICMS. Diante da intensa pressão das Fazendas estaduais e municipais junto à esfera federal, o Congresso alterou em alguns pontos a lei Kandir.

Em agosto de 1997 foi liberado um crédito especial de R\$ 104,2 bilhões para o refinanciamento de estados e municípios e a compensação aos governos estaduais e municipais pelas perdas com a desoneração do ICMS sobre as exportações.

Para corrigir as distorções, alterou-se a fórmula de cálculo do seguro-receita. A nova forma ampliou para 12 meses o período base de comparação da arrecadação, com peso maior para os últimos meses. Além disso, começou a liberar R\$ 619,461 milhões a estados e municípios do total de R\$ 900 milhões para o ressarcimento adicional das perdas da lei Kandir. Porém, somente sete estados tiveram direito ao pagamento - Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Bahia, Rio de Janeiro e Santa Catarina.

A lei complementar 92/97 adiou para 01 de janeiro de 2000 a possibilidade de utilização de créditos garantida pela lei Kandir que estava prevista para vigorar a partir de 1º de janeiro de 1998.

### IV.3.EFEITOS DA LEI KANDIR

A lei Kandir atingiu 27 estados brasileiros e somente 12 tiveram resultados negativos. As perdas maiores foram sentidas pelos estados exportadores de produtos agrícolas e semi-elaborados. Ao se desonerar o consumo de bens de capital, mantendo-se o impostos sobre produção, estabeleceu-se uma situação onde os estados produtores de bens de capital permanecem arrecadando o tributo, enquanto os estados consumidores perdem receitas. As regiões Sul e Sudeste serão menos prejudicadas que as demais porque a indústria de bens de capital se localiza nesta área.

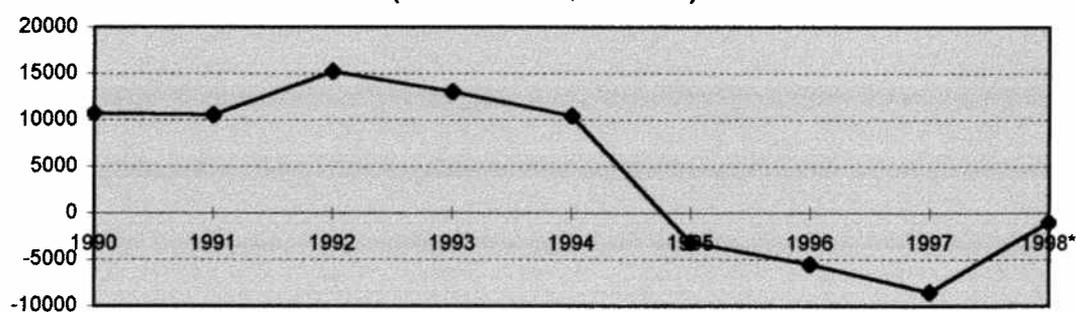
A Lei Kandir, apesar de muito criticada pelos governadores e prefeitos, é um instrumento de extrema importância para o desenvolvimento da economia brasileira. Ela contribui para o aumento das exportações e da produção de bens de capital, criando mais competitividade e gerando mais empregos, além de racionalizar o sistema tributário brasileiro, pois evita a cumulatividade dos impostos. Porém, esbarra nos interesses dos governadores e prefeitos que passaram a ver suas arrecadações afetadas justamente nas vésperas das eleições.

Alguns resultados concretos já puderam ser sentidos com pouco mais de 1 ano de implementação da lei. O primeiro deles se refere ao crescimento das exportações. As exportações de semi-elaborados e produtos primários mostraram inequívoca reação no

ano de 1997, o que contribuiu para amenizar os efeitos do déficit da balança comercial. No primeiro semestre deste ano, registra-se um aumento de mais de R\$ 1,9 bilhão, alcançando o patamar mais alto da década. Neste mesmo período, a exportação dos produtos primários e semi-elaborados obteve um crescimento de 18,34%,<sup>10</sup> como consequência direta da desoneração do imposto. A lei contribuiu para a redução do custo Brasil. O impacto positivo a médio prazo tenderá a ser maior, graças ao fortalecimento das condições de concorrência perfeita da empresa privada brasileira. Em paralelo, diante desse novo quadro, será possível prever também um incremento apreciável nos investimentos, melhorando as condições de infra-estrutura do País e os níveis de emprego.

Os gráficos IV.1 e IV.2 traçam a evolução da balança comercial e do déficit nominal, respectivamente.

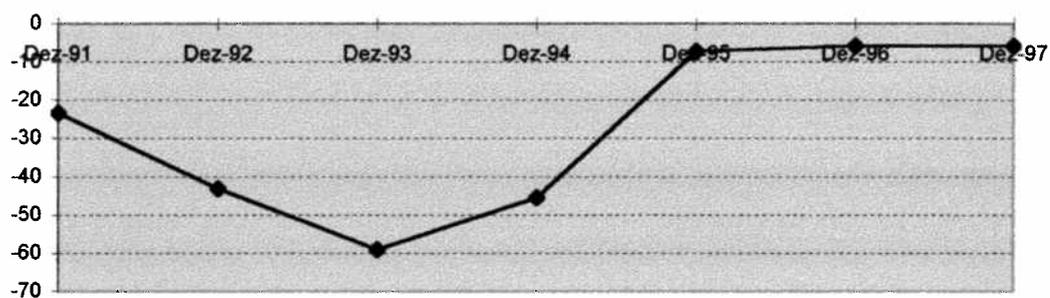
**Gráfico IV.1- Balança Comercial  
(Saldo em US\$ milhões)**



Fonte: Macrométrica

<sup>10</sup>Fonte: Macrométrica

**Gráfico IV.2- Déficit Nominal  
(Em % do PIB)**



Fonte: Macrométrica

A tabela IV.4 faz a análise comparativa de algumas variáveis econômicas antes e depois da lei Kandir:

Tabela IV.4- Antes e depois da Lei Kandir				
Variável	Unidade	Antes	Depois	variação
Inflação anual	%	9,9%	6,5%	34%
PIB - anualizado	R\$ milhões 1996	731,9	772,2	5,5%
Formação Bruta do Capital Fixo	Base 1980=100	92,1	100,4	9,0%
Expor. básicos +semindustrializados (12m)	US\$ milhões	20.846	22,295	7,0%
ICMS (Caixa) - Base X Referência	R\$ bilhões julho	46,8	48,3	3,2%
Déficit Operacional	% PIB	5,39%	3,08%	-43%

11

Outra constatação evidente está no aumento das aquisições de bens de capital, muito acima da expansão média da década. Enquanto no período de 1991 a 1996 o crescimento registrado foi de 7,3%, entre 1996 e 1997 observou-se um crescimento de 13,1%. A lei contribuiu para a redução dos custos do investimento no país.

Há um custo fiscal para a implementação da Lei Kandir, que será igual ao déficit primário, valor dos ressarcimentos aos estados, mais as despesas com juros, decorrentes do aumento da dívida mobiliária federal.

A Lei Kandir é um passo importante para racionalizar o sistema tributário brasileiro e as suas desonerações do ICMS sobre as exportações e sobre os bens de capital, entre outras, são indutoras de investimentos e exportação. A lógica das desonerações de fatores de produção da lei Kandir foi a de aproximar o ICMS do figurino clássico de um Imposto sobre Valor Agregado (IVA), que deve onerar o consumo, e não a produção e o

<sup>11</sup> Fonte: Assessoria do Deputado Antônio Kandir

investimento- e muito menos a exportação. A tributação não cumulativa obedece ao princípio de neutralidade, que induz ao aumento da eficiência econômica, sem interferir nas decisões alocativas dos agentes privados. Esta medida foi o primeiro e mais importante passo no sentido da efetiva redução do custo Brasil.

Esta lei representa uma das mais importantes alterações do sistema tributário brasileiro nos últimos anos. Este é o ponto inicial para a reforma fiscal, que é fundamental para a consolidação de um sistema tributário compatível com o processo econômico atual do mundo globalizado. Há, ainda, muito a fazer: eliminar todos os impostos cumulativos, caminhar progressivamente para uma tributação de ponta do consumo, reduzir a complexidade do sistema tributário, entre outros itens. Com essa lei, o passo inicial já foi dado.

## V. GUERRA FISCAL

A história do sistema tributário brasileiro tem sido, do ponto de vista do equilíbrio federativo, uma história de desigualdades. Estados com base econômica essencialmente primária - e portanto fortemente dependentes de importação de manufaturados, com maior valor agregado, oriundos de estados mais industrializados - foram condenados a uma permanente transferência de substancial parte de sua renda interna aos estados mais desenvolvidos, via pagamento do ICMS. Esse sistema de repartição entre os estados acentuou o contraste entre os dois Brasis: o moderno, industrializado, e o antigo, agrícola e estagnado.

Para reduzir suas perdas de arrecadação, há uma reivindicação dos estados de ter uma maior autonomia fiscal junto à União. Esta medida permite aumentar a receita e possibilita aos estados saírem da crise econômica. Porém, esta moeda tem duas faces: a positiva, que permite soluções adequadas à realidade de cada estado; e a negativa, que liberaliza a guerra fiscal.

A guerra fiscal reflete o surgimento de um novo padrão de intervenção estatal no Brasil, onde os governos estaduais ocupam o vazio deixado pelo governo central, que optou por não realizar uma política industrial ativa. Se, por um lado, o uso de incentivos fiscais para atrair os novos investimentos traz perdas para o País como um todo, por outro proporciona, a curto-prazo, muitos ganhos aos estados.

Celso Furtado, em seu maior clássico- Formação Econômica do Brasil- ressalta que, na 1ª República, a oligarquia cafeeira, diante das cíclicas oscilações do preço internacional do café, utilizava mecanismos eficientes através da política cambial para preservar seus interesses, transferindo a conta para o erário público e conseguindo, assim, particularizar os lucros e socializar os prejuízos. Com o passar dos anos, os mecanismos utilizados para atingir este objetivos foram-se alterando, mas esta lógica perversa para o setor público esteve sempre presente em nossa história econômica. Foi assim ao longo dos anos 80, com os esquemas de estabilização da dívida externa, em um período ao qual passamos a chamar de “década perdida” pelas reduzidas taxas de crescimento e aumento dos desequilíbrios macroeconômicos. No período mais recente, pós estabilização, um dos esquemas mais fortes que vem sendo utilizado para tal fim e que se tem revelado altamente prejudicial ao bem-estar público, refere-se aos instrumentos utilizados na guerra fiscal entre estados para a obtenção de novos investimentos privados.

Os termos da disputas e o volume de renúncia fiscal envolvidos caracterizam-se, a longo-prazo, como um típico jogo de soma negativa, onde a maioria dos atores envolvidos sai perdendo, ficando os benefícios exclusivamente com as empresas favorecidas.

Na atual conjuntura econômica, praticamente todos os estados enfrentam profundas dificuldades financeiras que são causadas por uma série de fatores. Para agravar este quadro, a lei Kandir desonerou parte dos bens tributáveis, tendo como único perdedor os governadores estaduais. Houve também a subtração de recursos dos já minguados cofres públicos para a reserva do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF).

Diante de tal quadro, carecem de racionalidade as ações estaduais, abrindo mão de impostos e assumindo pesados ônus financeiros para viabilizar a implantação de novas plantas industriais. Mais insensato ainda é o governo federal acompanhar tudo há mais de três anos e não tomar nenhuma iniciativa para conter tal processo.

Tem-se observado reações isoladas em alguns estados no sentido de ampliar a incidência de impostos sobre certos tipos de bens, o que acabaria aprofundando as distorções entre as estruturas tributárias estaduais.

A guerra fiscal é uma tragédia para o País, porque os estados estão deixando de arrecadar impostos. Porém, as empresas que estão investindo no Brasil iriam investir de qualquer maneira por causa do atraente mercado nacional.

### **V.1 HISTÓRIA DA GUERRA FISCAL**

A guerra fiscal teve seu surgimento no Brasil há mais de meio século. As primeiras concessões de benefícios fiscais pelos estados aconteceram nos anos 40, por meio dos programas estaduais de desenvolvimento. É a partir da década de 60 que eles se caracterizam como guerra fiscal, que praticamente desapareceu nos anos 70 e 80, em consequência da queda da taxa de investimentos. Depois de duas décadas, a guerra fiscal renasce no início dos anos 90 com ênfase maior que nas etapas anteriores. Ressurgiu em São Paulo, que deu isenção a montadoras, e depois se espalhou por outros estados, como Paraná, Rio Grande do Sul e Bahia.

Atualmente, esta luta por investimentos entre os estados vem se destacando na disputa pela construção de parques industriais nos estados, principalmente da indústria automobilística.

A situação atual de disputa entre os estados teve vários determinantes. A primeira condição estrutural para a guerra fiscal foi dada por uma peculiaridade do sistema tributário brasileiro. A reforma de meados dos anos 60 tirou da esfera federal e passou para os estados a competência do principal imposto sobre valor agregado, o ICMS.

Na tentativa de prevenir a ação anárquica dos estados sobre seus impostos, em 1975 o governo federal aprovou a lei complementar número 24, que criou o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz). O objetivo era disciplinar os convênios em comum acordo com os estados, controlando a guerra fiscal. Só que o Confaz funcionou apenas para os acordos de interesse comuns a todos estados. A prática de concessão de benefícios fiscais específicos a empresas passou todo tempo fora do conselho, sendo estabelecidos diretamente entre as empresas e os estados.

A interrupção do processo de desconcentração industrial do País foi um fator conjuntural que ajudou a acirrar o “fenômeno” guerra fiscal. De 1970 até meados dos anos 80, houve um movimento de interiorização das indústrias, o que amenizou a atuação dos governos estaduais na disputa pelos investimentos. A partir de 1985, com o fim do movimento espontâneo de deslocamento das indústrias para pólos regionais, próximos ao eixo Rio-São Paulo, os estados tentaram uma compensação com políticas mais ativas de atração de investimentos. A agressividade dos estados foi crescendo à medida que o governo central adotou a postura de não intervir na economia e de reduzir o tamanho do Estado. Em

relação à política industrial, a partir do governo Collor, a diretriz é a de apenas contornar os efeitos indesejados da abertura da economia.

Para agravar este quadro, a Constituição de 1988 ampliou a capacidade dos governadores de abrirem mão de tributos em favor de novos investimentos. A legislação deu um forte instrumento para os estados quando estabeleceu para o ICMS o princípio de origem misto, ou seja, o imposto é arrecadado no estado onde o bem e o serviço são produzidos. Se, ao contrário, vigorasse o princípio de destino puro, onde o imposto é integralmente recolhido onde ocorre a venda final, o estado só poderia conceder benefícios fiscais se fosse um grande consumidor.

Como resultado de todo este processo, o espaço deixado pela União foi gradativamente sendo ocupado pelos governos estaduais, delineando um novo padrão de intervenção estadual. Esse processo culminou com a estabilização da economia, que propiciou a retomada de novos investimentos no País depois do plano Real, impulsionando novamente os estados a usarem todo o aparato jurídico institucional estabelecido ao longo das últimas décadas para melhorar seu Produto Interno Bruto.

## **V. 2 SOLUÇÕES PARA A GUERRA FISCAL**

Para solucionar este problema, é preciso a mobilização de toda sociedade. É necessário uma pressão forte da opinião pública para reverter o quadro atual de incentivos fiscais às indústrias. Além disso, a situação requer uma negociação ampliada com todos os governadores. O envolvimento direto do Senado federal seria um início importante para dar partida a uma discussão mais ampla sobre o fortalecimento dos princípios federalistas em nosso País e para cessar mais esse engenhoso esquema de particularização de lucros e socialização de prejuízos.

Uma saída apontada é a adoção do princípio de destino na tributação interestadual do ICMS, o que significaria baixar a alíquota interestadual para zero.

## **VI. AUMENTO DE ALÍQUOTA DO ICMS**

A Constituição federal determina os valores máximos e mínimos das alíquotas dos impostos cobrados pelos estados. Porém, dentro deste intervalo, há margem para manipulação das alíquotas. Alguns governadores, tentando reverter suas situações deficitárias e aumentar o caixa dos seus estados, adotaram um aumento de alíquota do ICMS. Estados como os do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Espírito Santo aderiram à essa medida para cobrir déficits orçamentários previstos para o orçamento de 1998.

No caso do Rio de Janeiro as justificativas foram os repasses para recompensar parte das perdas com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino fundamental e o Valor do Magistério (Fundef).

São Paulo aumentaria de 17% para 18% a alíquota do ICMS para a construção de casas populares, financiadas pela Caixa Econômica Federal de São Paulo. Porém, o Supremo

Tribunal Federal (STF) derrubou a elevação do ICMS, alegando ser inconstitucional a vinculação de receitas com impostos à órgão, fundo ou despesa.

## **VI.1. AUMENTO DE ALÍQUOTA DO ICMS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

A segunda maior economia do país é totalmente dependente do ICMS. Cerca de 90%<sup>12</sup> da receita tributária do imposto prevista no orçamento e mais de 50% da receita total do Tesouro estadual é oriunda do ICMS.

A tabela VI.1 é constituída pelos valores reais de arrecadação de ICMS no Estado do Rio de Janeiro, nos últimos quatro anos:

<b>Tabela VI.1-Arrecadação de ICMS no Rio de Janeiro (Valores em R\$.)</b>					
	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
<b>JANEIRO</b>	31.336.004,98	352.218.912,22	428.691.488,53	444.634.361,50	500.959.111,03
<b>FEVEREIRO</b>	39.393.278,11	365.263.142,02	420.435.364,47	408.190.842,46	490.577.602,90
<b>MARÇO</b>	49.951.115,12	398.435.063,75	417.609.171,33	391.931.220,69	517.546.686,83
<b>ABRIL</b>	88.610.254,17	358.680.207,74	452.895.905,04	417.268.224,28	643.362.298,37
<b>MAIO</b>	131.907.536,80	363.755.642,03	433.160.959,41	428.513.869,19	
<b>JUNHO</b>	220.948.553,72	344.456.505,10	441.210.325,99	396.162.900,53	
<b>JULHO</b>	237.063.933,43	359.208.984,15	430.336.578,67	439.350.741,92	
<b>AGOSTO</b>	328.908.836,29	361.703.131,97	431.675.477,99	454.848.873,54	
<b>SETEMBRO</b>	314.763.136,63	373.871.447,58	437.614.298,31	435.873.855,50	
<b>OUTUBRO</b>	327.446.647,33	394.484.638,55	423.704.951,41	451.135.613,66	
<b>NOVEMBRO</b>	338.368.069,47	391.797.966,76	448.387.615,39	483.451.768,15	
<b>DEZEMBRO</b>	355.623.406,53	446.627.245,26	454.523.612,81	458.907.402,84	

Nos primeiros cinco meses de 1997, a arrecadação de ICMS no Rio de Janeiro teve uma queda real de cerca de 10% em relação ao mesmo período de 1996. Diante deste quadro, ocorreu um aumento das alíquotas do ICMS a partir de janeiro de 1998. As justificativas para este aumento foram os repasses para recompensar parte das perdas causadas pela Lei Kandir e com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino fundamental e o Valor do Magistério (Fundef).

A tabela VI.2 reporta as principais alterações de alíquotas que passaram a vigorar no Rio de Janeiro a partir de janeiro de 1998 :

<b>Tabela VI.2- Aumento de alíquotas no estado do Rio de Janeiro</b>	
<b>Produto</b>	<b>Alíquota (%)</b>
Energia elétrica*	25
Bebidas alcoólicas	37
Perfumes	37
Armas	37
Serviços de telecomunicações	37
Cerveja, chope e refrigerantes	20
Cigarros, charutos e cigarrinhas	35
Gasolina, álcool e querosene	30

\*consumo acima de 300 KW mensalmente

---

<sup>12</sup>Fonte: Superintendência de Arrecadação do Estado do Rio de Janeiro.

Este aumento de impostos chegou a refletir no cálculo dos índices nacionais de inflação (em janeiro, os preços do Rio acabaram registrando uma alta muito superior à média das demais regiões metropolitanas). Sem os reajustes de cigarros, combustíveis, telefone, o IPC-RJ teria ficado em 1,89% no primeiro trimestre, contra 3,31% no mesmo período.

Apesar de ter ocorrido um aumento de receita no curto-prazo, estudos revelam que a longo-prazo a arrecadação tende a diminuir. Se, num primeiro momento, a alta do ICMS melhorou a arrecadação no Rio, devido à inelasticidade do mercado, a médio prazo o aumento das alíquotas poderá inviabilizar várias atividades, extinguindo empregos e prejudicando o desempenho do Fisco no estado. Este fato deve ocorrer porque muitas empresas estão adotando alternativas para escapar da alta de impostos, buscando novas regiões com carga tributária mais baixa. E quem ganha com esta situação são os outros estados, como São Paulo. Caso o governo estadual não volte atrás, as empresas vão aumentar as compras de matérias-primas em outras regiões ou até mesmo transferir suas atividades para fora do estado.

Diversos setores começam a manifestar os reflexos imediatos causados pelo aumento da alíquota do ICMS. As distribuidoras de combustível que funcionam no Rio de Janeiro estimam ter deixado de vender em fevereiro 8,5%<sup>14</sup> do total do que chega aos postos fluminenses. As companhias aéreas remanejaram o abastecimento dos aviões

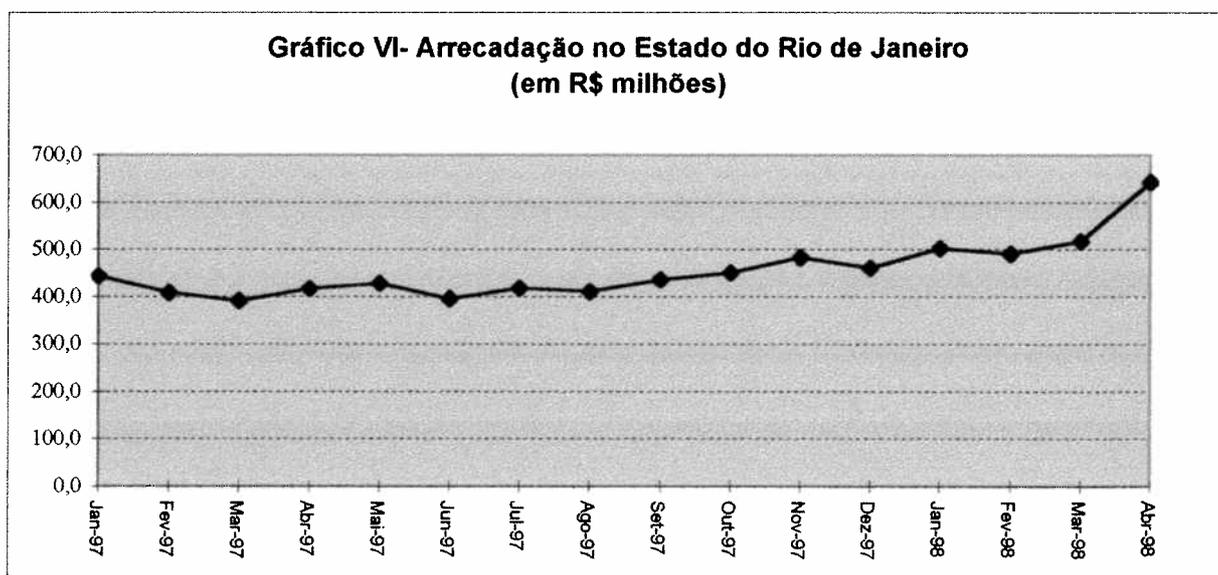
---

<sup>13</sup>Fonte: Superintendência de Arrecadação do Estado do Rio de Janeiro. Os valores anteriores a junho de 1994 foram convertidos pela URV de 30/06/94. Dados disponíveis até Abril /98.

<sup>14</sup>Fonte: Sindicomp – Sindicato do Comércio Varejista de Derivados do Petróleo

principalmente para São Paulo. Na área de telecomunicações o deslocamento de empresas também é grande. Com o advento de novas tecnologias as empresas do setor podem começar a oferecer aos consumidores, em breve, o serviço de *call back*, que permite que as ligações telefônicas sejam feitas através de outros estados, com carga tributária menor. A indústria tabagista também sentiu o aumento do ICMS e observou-se uma diminuição das vendas de cigarros no Rio de Janeiro, pois para os comerciantes ela é mais vantajoso comprar cigarros em São Paulo e pagar o frete do que pagar a nova alíquota vigente no estado.

O gráfico VI.1 representa a evolução da arrecadação estadual de janeiro de 1997 a fevereiro de 1998.



Fonte: Superintendência de Arrecadação do Estado do Rio de Janeiro

Com a consolidação deste novo quadro tributário no estado do Rio de Janeiro o peso dos impostos das tarifas de serviços públicos pode também levar as empresas a consolidarem um Custo Rio na hora de se decidirem sobre novos investimentos no estado.

Diante da constatação da diminuição da arrecadação, causado pelo aumento da alíquota do ICMS, o Governo do Rio de Janeiro decidiu voltar atrás e suspender o aumento do tributo sobre o cigarro, pois constatou que, para contornar o aumento do ICMS, passou-se a comprar cigarros em São Paulo.

## **VI.2. SOLUÇÕES PARA O AUMENTO DE ALÍQUOTA DO ICMS**

O aumento das alíquotas pode parecer, para alguns, a solução mais simples para resolver os problemas financeiros dos estados. Porém, por detrás desta simplicidade, podem haver conseqüências perigosas à economia local. É necessário que sempre que esta medida seja tomada haja um estudo minucioso das conseqüências na economia do estado. Por ser um imposto não-cumulativo, que pode ser repassado até o consumidor final, o aumento de alíquotas pode gerar uma diminuição da arrecadação. Esta redução de arrecadação pode ser causada pelo aumento das compras de matérias-primas em outras regiões ou até

mesmo pela transferência de suas atividades para estados onde a alíquota é menor, ou pela sonegação do imposto.

A elevação das alíquotas do ICMS aumenta a carga tributária e, em consequência, diminui a competitividade da produção. Em uma economia globalizada como a de hoje, o aumento de impostos funciona como uma “guerra fiscal” às avessas, porque beneficia os outros estados.

A estrutura fiscal brasileira já é muito pesada. Ela necessita de mudanças, mas que ocorram em sentido oposto, na direção de redução das alíquotas. Para solucionar o problema do déficit dos estados os governadores devem, ao invés de atacar as receitas, controlar as despesas. A aplicação da Lei Camata, que limita a 60% das arrecadações dos estados as despesas com a folha de pagamento, já é um passo inicial para o controle das despesas. Porém, os governadores apresentam resistência a esta lei, pois temem as consequências políticas que esta medida pode gerar. Do ponto de vista político, a lei Camata pode ter efeitos ambíguos: pode gerar uma reação de impopularidade, principalmente numa época em que a taxa de desemprego é tão elevada, como a atual. Ou, se for aplicada com habilidade, pode servir como bandeira de moralização e controle orçamentário, servindo como um forte cabo eleitoral. Outra forma de aumentar a arrecadação dos estados é intensificar a fiscalização para combater a inadimplência e sonegação.

## VII. CONCLUSÕES

A estrutura fiscal brasileira é defasada, repleta de anomalias o que a torna muito pesada. No Brasil existem 54 impostos diferentes. As causas desta enorme quantidade de tributos é que, pelo sistema político atual, é mais fácil criar um novo imposto do que alterar um já existente. Outro fator que aumenta o número dos tributos é combater a evasão fiscal, pois com uma quantidade maior de impostos a ação de sonegadores é dificultada. A consequência desta quantidade de impostos é que se constituiu no Brasil um modelo tributário que penaliza o investimento, as exportações e a produção, além disso acaba havendo a reincidência de impostos sobre a mesma operação.

A estrutura fiscal necessita de mudanças que são fundamentais para a consolidação de um sistema tributário compatível com o processo econômico atual do mundo globalizado.

Em novembro de 1997, foi implementado um pacote fiscal pelo governo federal que visava aumentar as receitas e reduzir as despesas para 1998. As principais medidas desse

pacote fiscal são: Corte de 15% nos gastos de custeio e 6% nos investimentos do Governo Federal; Revisão nos contratos de prestação de serviços; Redução nos gastos com pessoal; Demissão de 33.000 servidores não estáveis; Aumento do Imposto de Renda para pessoas físicas e para aplicações financeiras; Repasse dos dividendos dos bancos oficiais para o Tesouro Nacional; Aumento dos preços dos combustíveis; Aumento do IPI sobre automóveis e bebidas; Aumento das tarifas das estatais; Corte de investimentos das estatais; Mudanças nos limites de crédito de estados e municípios. Os efeitos deste conjunto de medidas já podem ser sentidos na economia brasileira, mas apenas parte dos objetivos foi atingido. O governo conseguiu aumentar a receita, mas o corte de despesas ainda é uma meta incerta.

Diante deste quadro, verifica-se a necessidade de mudanças mais radicais na estrutura tributária brasileira, não apenas com a adoção de pacotes, mas de uma verdadeira reforma tributária. A lei Kandir foi o primeiro passo nesse sentido.

O ICMS é fundamental no quadro tributário brasileiro, mas se tornou um imposto inoperante, com alto grau de sonegação, e que possibilita aos estados praticarem todo tipo de abuso contra o consumidor. Sobre o consumo há ainda o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e contribuições federais. A proposta central da reforma é que estes tributos, e mais o Imposto Sobre Serviços (ISS) cobrado pelos municípios, sejam unificados em um imposto sobre valor agregado (IVA) e um imposto sobre vendas no varejo (IVV), seguindo os padrões usualmente adotados na maioria das economias do

mundu. Este é um sistema mais simplificado e que reduz a margem de sonegação. Desta forma será, possível estabelecer-se alíquotas mais baixas para o IVA e IVV, pois certamente a arrecadação crescerá. O problema neste novo quadro está na divisão destes recursos. Seguindo esta metodologia, o recolhimento de impostos federais, estaduais e municipais convergem para caixas únicos, que posteriormente serão repartidos, segundo critérios preestabelecidos. Sobre esta divisão é que há espaço para discussões e divergências intermináveis entre as partes envolvidas (como o que ocorre atualmente com o “seguro-receita” da Lei Kandir).

Uma alternativa no combate à sonegação do ICMS foi adotada por Pernambuco no início de 1998. Neste estado foi implementado o “vale-lazer”. Com este artifício, ocorreu uma redução da sonegação de impostos e recorde no recolhimento do tributo. Para atingir tal objetivo, o governo do estado de Pernambuco elaborou uma campanha em que os indivíduos trocam notas fiscais por ingressos de shows, espetáculos e jogos. O governo do estado fornece subsídios aos clubes e a Secretaria de Cultura organiza shows, para obter os ingressos para os espetáculos. Este instrumento possibilita fiscalizar a arrecadação, inibindo a ação dos sonegadores. Porém esse é apenas um método paleativo, pois tem resultados somente no curto-prazo. Quando terminar a promoção , encerrar-se-ão os efeitos.

As mudanças na estrutura tributária brasileira são necessárias; precisa-se fazer uma reforma tributária, da previdência e uma administrativa, para equilibrar as contas dos estados e da União.

Se não forem feitas alterações no quadro atual vamos continuar penalizando o investimento às expotações e o nosso crescimento econômico. A lei Kandir é o passo inicial do processo de modernização. Esta longa estrada encontra a guerra fiscal e o aumento de alíquotas na contra-mão da modernização. Um atalho para atingir esta meta é alterar o ICMS, substituindo-o por um tributo mais racional e justo para o sistema tributário , com a redução do custo Brasil.

Outro grande problema na estrutura tributária brasileira é dificuldade no combate à sonegação bem como a impunidade dos sonegadores. O combate à sonegadores é frágil e limitado. Anistias fiscais promovidas de tempos em tempos, tabelas de deflação de multas, como a aprovada no final do ano passado, e promoções do tipo “vale lazer-em Pernambuco”, “sua notinha vale um notão” e “sua notinha leva você à Copa” são mecanismos que o governo usa para amenizar sua impotência diante da falta de instrumentos para combater e reprimir a sonegação.

No estado do Rio de Janeiro, a estrutura da máquina de arrecadação não foge a esta realidade: funciona ineficientemente. Há evasão fiscal. Existem aproximadamente 150

mil contribuintes no estado e apenas 979 fiscais de renda para fiscalizá-los<sup>15</sup>. Com isso, a maior parte da receita total está concentrada em uma centena de grandes empresas.

Além de todas as dificuldades, mencionadas acima, quando o estado consegue identificar e autuar um sonegador, tem dificuldade de cobrar o que é devido. Isso é causado pela lentidão no julgamento dos autos de infração. É todo um trabalho de fiscalização que se perde na burocracia e na desogarnização.

O presente trabalho revelou o quadro em que se encontra o sistema tributário brasileiro, repleto de distorções e anomalias, que precisa de correções para não prejudicar mais a economia brasileira. Na atual conjuntura, destaca-se também a existência de entraves políticos que impedem a modernização da estrutura atual.

---

<sup>15</sup> Fonte: Superintendência de Arrecadação do Estado do Rio de Janeiro

## VIII. BIBLIOGRAFIA

- Constituição da República Federativa do Brasil 1988
- Código Tributário Nacional - Ed. Revista dos Tribunais, S.P. 1996
- Código Tributário Nacional - Ed. Saraiva
- Boletim do Banco Central do Brasil
- Decadência e Prescrição Tributária - Breve ensaio aplicado ao ICM - Zelmo Denari
- ICM - Imposto sobre Circulação de Mercadoria - Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo
- ICM - Convênios e Protocolos - Secretaria do Estado de Pernambuco
- A moderna tributação do Consumo - Fernando Antônio Rezende da Silva
- O fato gerador do ICM e a participação dos Municípios no Produto de Arrecadação - Hamilton Dias de Souza
- ICM na Constituição e na Lei Complementar - Alcides Jorge Costa - Editora Resenha Tributária São Paulo
- ICM: Adequação e Transferência de Receita - Ivo Torres
- ICMS Nacional - José Cassiano Borges e Maria Lúcia Américo dos Reis - Editora Esplanada

- ICMS Sistema Constitucional Tributário - Algumas inconstitucionalidades da LC 87/96 - Cléo Chiesa - Editora LTr.
- Manual de Direito Financeiro e Direito Tributário – Luiz Emygdio F. Rosa Jr.- Editora Renovar
- Resumo de Direito Tributário – Maximilianus Cláudio Américo Führer, Maximiliano Roberto Ernesto Führer
- Dicionário do Imposto de Consumo - Classificação dos Produtos Tributáveis e Isentos - Durval Ferreira de Abreu
- Aspectos da Guerra Fiscal - Fundação para Desenvolvimento Administrativo (Fundap}
- A Tributação de vendas in O Imposto sobre Vendas e Consignações no Sistema Tributário Brasileiro”, Ed. Financeira S.A.,
- Uma introdução à Ciência das Finanças Ed. Florense
- Formação Econômica do Brasil - Celso Furtado
- Jornal do Comércio
- Jornal Gazeta Mercantil
- Jornal do Brasil
- Jornal O Globo