

CAE-SENADO

Audiência Pública: Sistema Tributário
Brasileiro: Investimentos

Clóvis Panzarini

05-07-2011

www.cpconsultores.com.br

Nosso “Frankenstein” Tributário

- Complexo;
- Injusto, regressivo;
- Ineficiente, anticompetição;
- Não transparente;
- Indutor de conflitos federativos;
- Custo de conformidade dos mais caros do mundo;

Calcanhar de Aquiles do sistema tributário: tributação indireta, especialmente o ICM

- IVA x ICM x ICMS
- Brasil: um dos pioneiros na utilização desse tipo de tributo: 1964 → IPI e 1967 ICM
- IVA: Imposto conceitualmente neutro, foi se degradando ao longo dos anos e hoje se constitui em verdadeiro frankenstein

IVA Subnacional I

- Claro conflito entre responsabilidades e interesses dos entes federativos:
 - União: responsável pelo equilíbrio das contas externas e competitividade do setor produtivo nacional
 - Estados: interesse arrecadatório x eficiência econômica → prevalência do “princípio da comodidade arrecadatória”.

IVA Subnacional II

- IVA: imposto de natureza nacional → seus efeitos transcendem as fronteiras dos entes tributantes
- A anulação desses efeitos → princípio de destino → alíquota zero na fronteira represa os efeitos do imposto no território do ente tributante (em se desonerando X e K, torna-se verdadeiro Imposto sobre consumo)
- IVA consumo = IVV fatiado: a soma das fatias do IVA = alíquota x preço de varejo
→ No Brasil, ICM (depois ICMS) na competência estadual, com princípios de origem (ou misto) → federalismo fiscal se cristaliza com essa discriminação de rendas tributárias.

Principais críticas ao ICMS

- Voracidade dos fiscos estaduais privilegia arrecadação
- Diversidade horizontal de regras (complexidade) → Administração tributária complexa e cara → cipoal caótico de normas
- Fontes de cumulatividade (BK, Bens de Uso e Consumo, estorno de crédito no meio da cadeia, créditos acumulados não honrados)
- Guerra fiscal: fere o princípio da isonomia, competição desleal, insegurança jurídica, etc.
- Pirataria fiscal I: concessão de benefícios de ICMS às importações, em verdadeiro crime de lesa pátria, repartindo-se o butim (diferença de alíquota) entre o comerciante beneficiado e o Estado Pirata
- Pirataria fiscal II: concessão de benefícios fiscais a atacadistas, promovendo passeio de mercadorias (ou só da nota fiscal), repartindo-se o butim (diferença de alíquota) entre o comerciante beneficiado e o Estado Pirata
- Adoção generalizada da substituição tributária, transformando o ICMS em exótico “IVA monofásico”
- Exigência do recolhimento da diferença de alíquota do ICMS na fronteira interestadual
- Comércio eletrônico: cobrança inconstitucional, em duplicidade, na fronteira

ICMS: Eficiência x transparência

- Para evitar transparência, Estados preferem comprometer a eficiência do imposto → competitividade
 1. Alíquota “por dentro”
 2. Cumulatividades: bk, bens de uso e consumo, e estorno de crédito no meio da cadeia produtiva (inclusive o supersimples)
- Alíquota nominal de 18%, na verdade é de 21,95%. Considerando-se as cumulatividades, ela vai, talvez, para 25%

Harmonização do IVA Subnacional (ICM/ICMS) no Brasil

- CF/1967 (ICM):
 - alíquota interestadual: Resolução Senado.
 - Alíquota interna única, com teto estabelecido por Resolução do Senado → Os estados podiam apenas reduzir a alíquota geral do ICM, com alto custo orçamentário.
 - Diferenciações setoriais tributárias (benefícios fiscais): CONFAZ, por unanimidade.
- CF/1988
 - Alíquotas internas, seletivas, por lei estadual, desde que superiores às interestaduais, definidas por Resolução do Senado;
 - Benefícios fiscais: CONFAZ

Guerra Fiscal e LC 24/75

- LC 24/75: (recepcionada pela nova CF) exige unanimidade para a concessão de benefícios fiscais e de 4/5 dos votos para a sua revogação;
- Equipara benefício financeiro-fiscal (financiamento do ICMS) ao benefício fiscal
- Prevê penalidades pelo descumprimento.
 - Nulidade do ato concessório e ineficácia do crédito ao destinatário da mercadoria subsidiada → anula o benefício.
 - penalidade ao Estado concedente: suspensão dos repasses do FPE e presunção das irregularidades nas contas, a juízo do TCU,

A munição da guerra fiscal

- Tributação interestadual: conexão entre o fornecedor subsidiado e o seu cliente interestadual → o crédito no estado de destino não corresponde a ônus no estado de origem;
- A alíquota interestadual transfere para o tesouro do estado destinatário o custo da renúncia fiscal (que para o estado de origem é zero: perde receita marginal);
- Princípio de destino acabaria com a guerra fiscal : dificuldades operacionais e federativas

Quem paga a conta é a vítima.

No Estado de origem (no estado “guerreiro”):

1. O Fisco “cobra” 12% na saída interestadual da mercadoria subsidiada, mas devolve 9% (ganha liquidamente 3%)
2. O contribuinte (investidor ou importador): paga apenas 3% de ICMS, mas destaca (“vende”) 12% de crédito ao seu cliente interestadual.

No Estado de Destino:

1. O comprador interestadual recupera (se credita) de 12% de ICMS no momento da revenda da mercadoria adquirida na operação interestadual.
2. O Tesouro do Estado adquirente da mercadoria interestadual perde 12% do valor de cada operação desviada pelo mecanismo da guerra fiscal (dos quais 3% vão para o Estado generoso e 9% para o importador aliciado para o estratagema).

Conseqüências da guerra fiscal

- Insegurança jurídica para o contribuinte beneficiado e para seus clientes interestaduais → glosa de crédito x contingências tributárias
- Empresas não beneficiadas perdem mercado e são induzidas a migrar para as “áreas de livre comércio de ICMS”
- Estados industrializados têm dificuldade para entrar no leilão da guerra fiscal → receita marginal x receita média
- Estados “guerreiros” não têm perda; ao contrário, têm ganho marginal de receita.
- “Lei de responsabilidade tributária” resolveria.

Para onde caminhamos?

- A globalização (e sobrevalorização cambial.) demandam capacidade de competição cada vez maior e necessidade de harmonização tributária;
- Impasse entre a trajetória do gasto público e a falta de espaço para aumento de carga tributária: quem paga a conta são os investimentos, isto é, a competitividade da economia brasileira
- Os impasses federativos agravam-se a cada dia → guerra fiscal compromete a competitividade;
- Recentes decisões do STF trazem verdadeiro impasse: o que fazer com o passado; o que fazer com o futuro (contratos de longo prazo com investidores;

Por onde começar?

Tributos federais:

1. bens de uso e consumo:

IPI + PIS + COFINS: não dá direito ao crédito

2. Bens de ativo permanente:

IPI: não dá direito ao crédito (como regra, bk alíquota zero)

PIS + COFINS: creditamento em 24 meses (edificações e 12 meses (bk):

3. Exportação: créditos acumulados de IPI + PIS + COFINS

Considerações finais

- Federalização do IVA: tecnicamente aconselhável mas politicamente inviável
 - troca de receita própria por transferências federais, cujo critério de partilha seria definido politicamente no Congresso Nacional.
 - política tributária estadual
- O modelo de IVA estadual exige princípio de destino para ter racionalidade → problemas operacionais (controle de fronteira e acumulação de créditos) e de redistribuição de rendas
- A atual proposta de reforma “fatiada” (princípio de destino do ICMS, desoneração da folha e agilização de aproveitamento de créditos acumulado de PIS/COFINS) pode representar avanço, mas está longe de poder ser chamada de reforma tributária.
- O modelo deve ser reformulado no seu conjunto, inclusive com rediscussão dos fundos compensatórios.

Obrigado!