

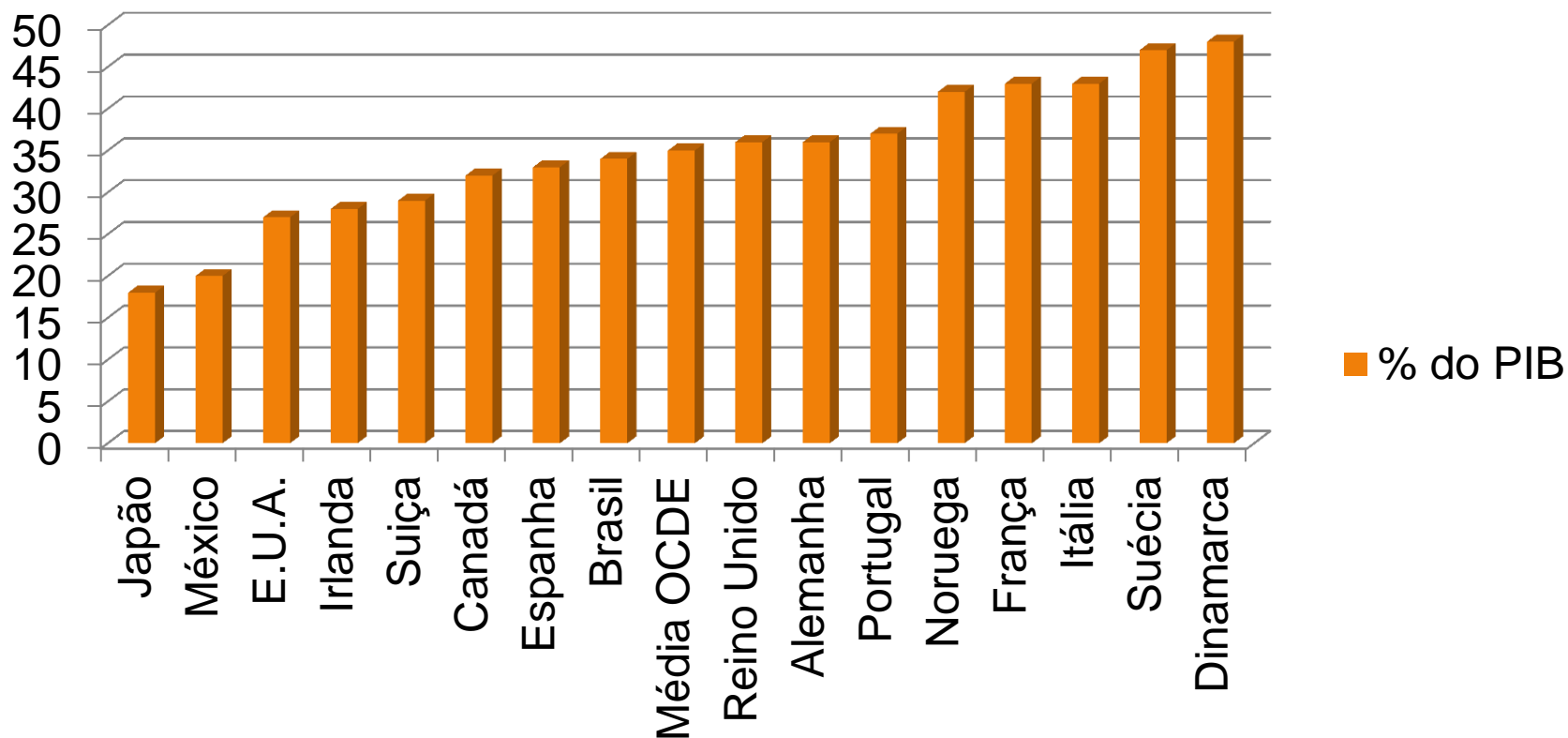
# **GUERRA FISCAL**

OTAVIO FINEIS JUNIOR - ABINEE 01/09/2011

# CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA – BRASIL 2009

COMPONENTES	VALORES PARA 2009
PRODUTO INTERNO BRUTO	R\$ 3,143 TRILHÕES
ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA BRUTA	R\$ 1,055 TRILHÕES
CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA	33,58%

# CARGA TRIBUTÁRIA COMO % DO PIB

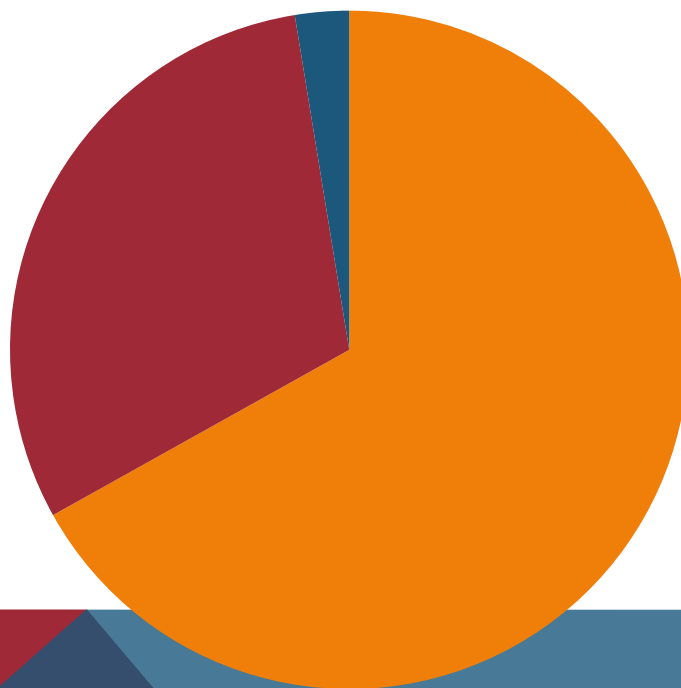


**CARGA TRIBUTÁRIA POR BASE DE INCIDÊNCIA – 2008**  
**BRASIL X PAÍSES DA OCDE**

	<b>BRASIL</b>	<b>OCDE</b>	<b>OCDE</b>	<b>OCDE</b>
		Máximo	Mínimo	Média
Renda	20,5%	60,6%	20,8%	37,0%
Salários	24,1%	43,8%	2,0%	25,3%
Propriedade	3,3%	15,1%	1,1%	5,8%
Bens e Serviços	48,7%	60,7%	17,0%	31,5%
Transações Financeiras	2,1%	-	-	-
Outros	1,3%	5,3%	0,0%	0,9%
	100%	100%	100%	100%

# PARTICIPAÇÃO DOS ENTES FEDERADOS NA ARRECADAÇÃO TOTAL - 1990

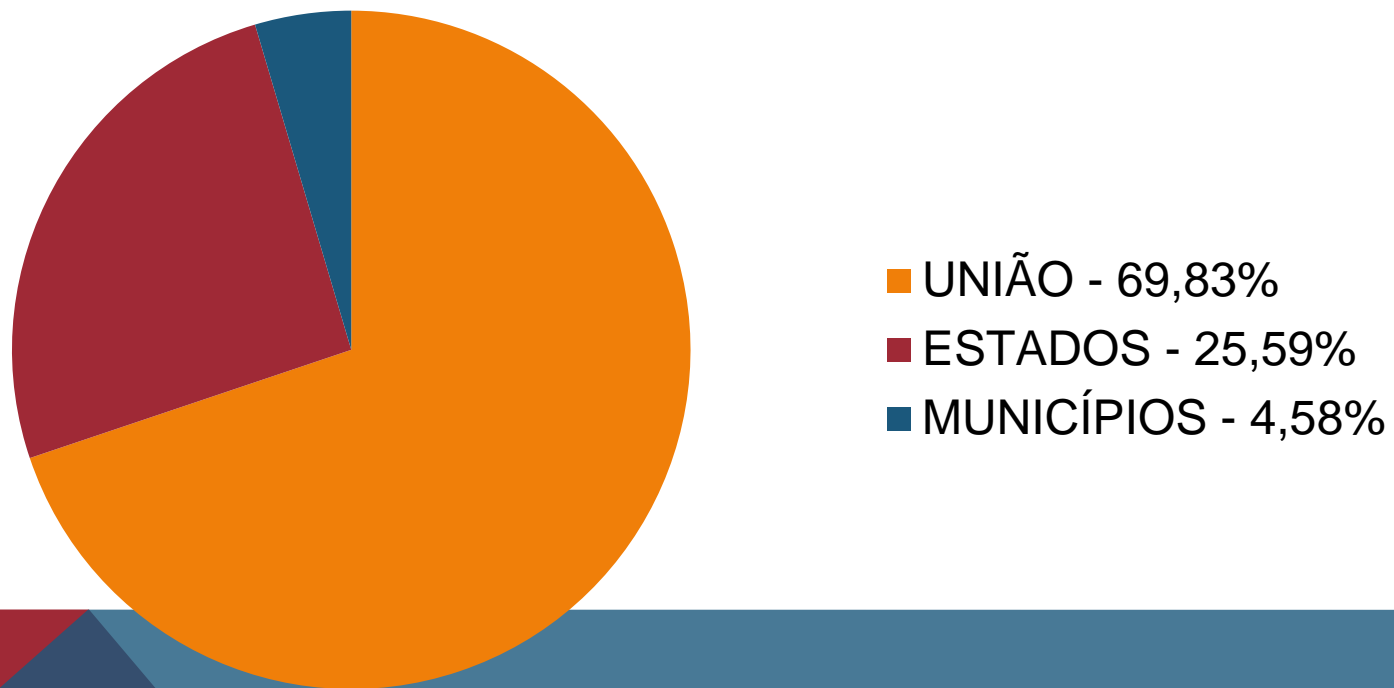
## PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL



- UNIÃO - 66,90%
- ESTADOS - 30,53%
- MUNICÍPIOS - 2,57%

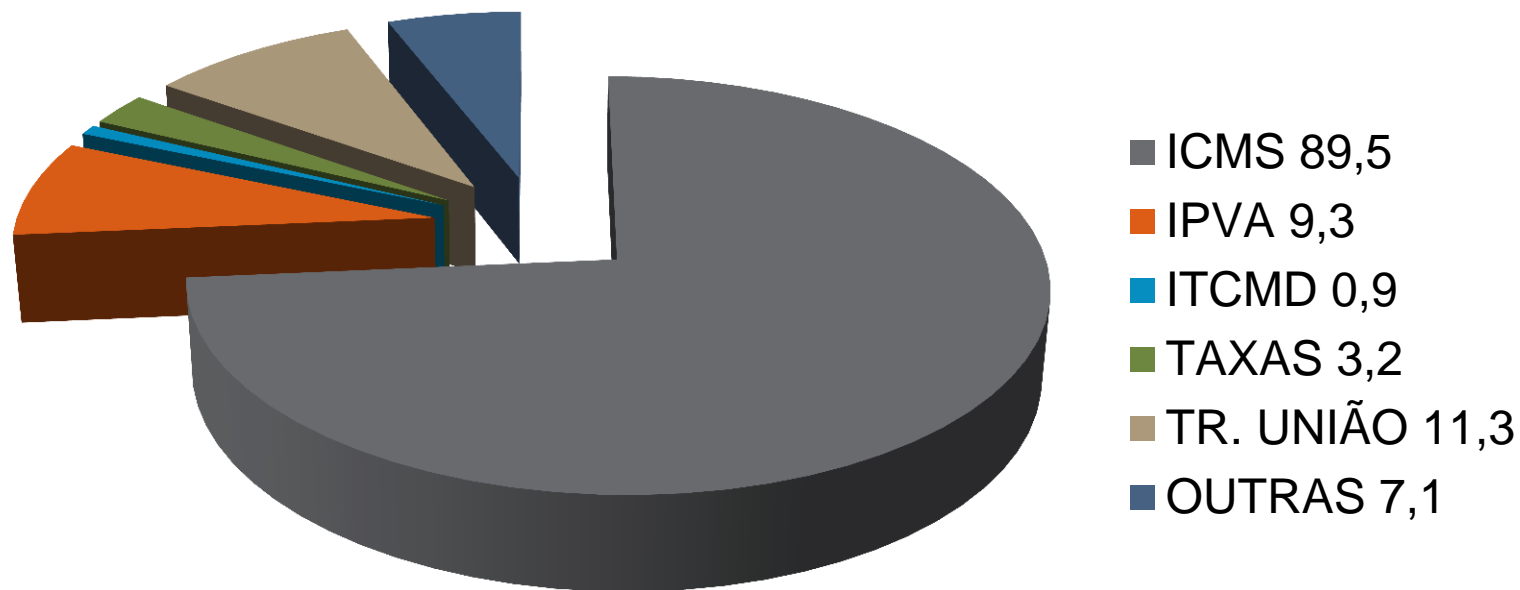
# PARTICIPAÇÃO DOS ENTES FEDERADOS NA ARRECADAÇÃO TOTAL - 2009

## PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL



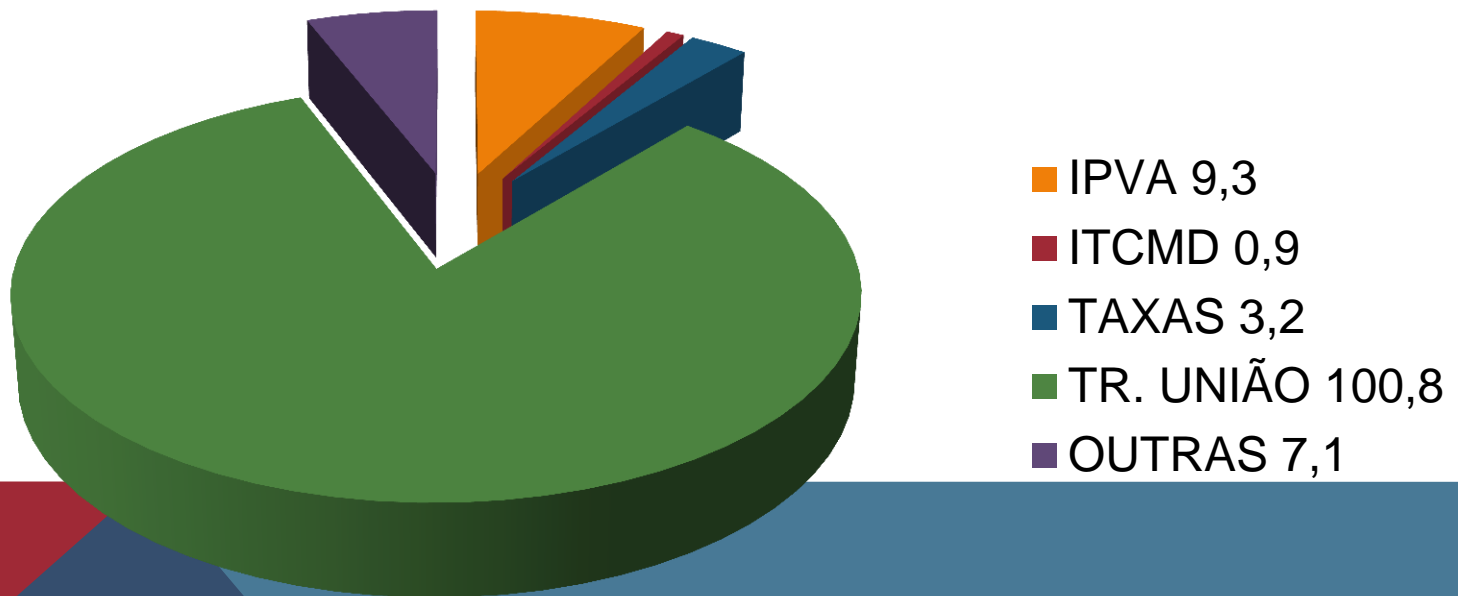
# ARRECADADAÇÃO TRIBUTÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO - 2010

R\$ BILHÕES



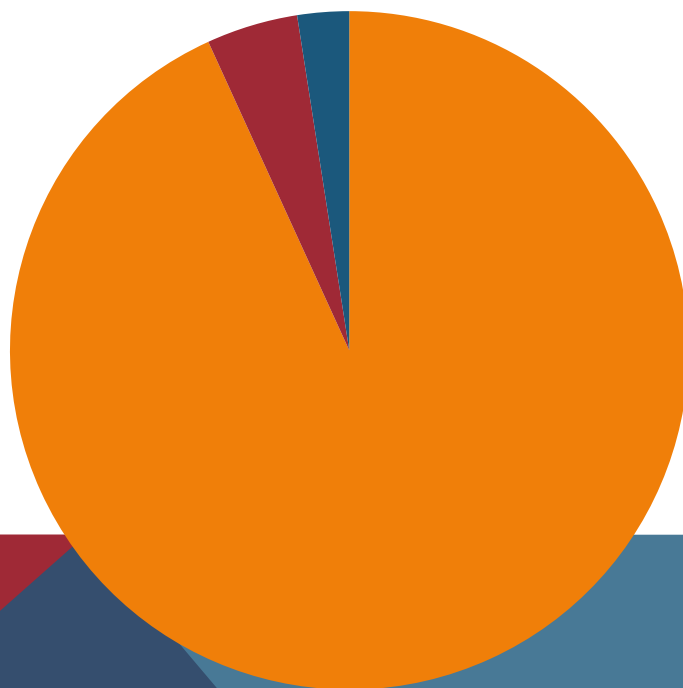
# E SE ... O ICMS FOSSE INCORPORADO A UM IVA FEDERAL, COMO FICARIA A ARRECADAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO?

R\$ BILHÕES



**E SE ... O ICMS E O ISS FOSSEM INCORPORADOS A UM IVA FEDERAL, COMO FICARIA A DISTRIBUIÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA ENTRE OS ENTES FEDERADOS?**

### **PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL**



- UNIÃO - 93,18%
- ESTADOS - 4,36%
- MUNICÍPIOS - 2,46%

# **EVIDÊNCIAS DE UMA GUERRA FISCAL ENTRE A UNIÃO E OS ESTADOS**

- 1. A proposta de reforma tributária apresentada pelo Governo Federal aos Estados e Municípios em 2007 considerava a extinção do ICMS e a criação de um Imposto sobre o Valor Adicionado administrado pela União, de cujo produto da arrecadação participariam os Estados e Municípios.**
- 2. A União tem procurado ampliar sua arrecadação por meio de “contribuições”, que não são compartilhadas com Estados e Municípios por meio de fundos constitucionais.**
- 3. Não há transparência nos mecanismos de compensação entre débitos e créditos de tributos federais distintos. Há desconfiança de que as compensações entre tributos compartilhados e não compartilhados possam estar sendo feitas em prejuízo dos Estados e Municípios.**

# **EVIDÊNCIAS DE UMA GUERRA FISCAL ENTRE A UNIÃO E OS ESTADOS**

**Exemplo 1 : Ao criar a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das empresas, a União estabeleceu um tributo cuja arrecadação lhe pertence em sua totalidade reduzindo simultaneamente a alíquota do Imposto de Renda, que juntamente com o IPI, tem arrecadação compartilhada por meio do Fundo de Participação dos Estados e do Fundo de Participação dos Municípios. Assim, a carga tributária das empresas permaneceu praticamente inalterada, mas a arrecadação federal aumentou, em detrimento da arrecadação estadual e municipal.**

**Exemplo 2 : Ao estabelecer uma política de desoneração tributária para enfrentar a crise econômica de 2008 o Governo Federal o fez por meio da redução das alíquotas do IPI incidente sobre diversos produtos (automóveis, “linha branca” etc.). Assim, fez com que Estados e Municípios participassem compulsoriamente da desoneração, já que somente 42% do IPI permanecem nos cofres da União.**

# **ETAPAS DA GUERRA FISCAL INTERESTADUAL**

**PRECURSORES:** Estado do Espírito Santo (FUNDAP - Lei 2508/1970) e Estado do Amazonas (Zona Franca de Manaus (Decreto-Lei 288/1967))

**PRIMEIRA GERAÇÃO DE INCENTIVOS:** Concessão de créditos outorgados de ICMS para atrair estabelecimentos industriais;

**SEGUNDA GERAÇÃO DE INCENTIVOS:** Concessão de benefícios fiscais a empresas comerciais;

**TERCEIRA GERAÇÃO DE INCENTIVOS:** Concessão de incentivos fiscais nas operações de importação de bens.

# **A GUERRA FISCAL ENTRE OS ESTADOS**

- 1. O PRETEXTO: A AUSÊNCIA DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL**
- 2. O MOTOR: O MECANISMO DE NÃO CUMULATIVIDADE DO ICMS E A TRIBUTAÇÃO DAS OPERAÇÕES INTERESTADUAIS**
- 3. O VEÍCULO: A CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS INCONSTITUCIONAIS, QUE RESULTAM NA REDUÇÃO DO VALOR DO ICMS RECOLHIDO PARA O ESTADO DE ORÍGEM, MAS QUE SERÁ SUPORTADO INTEGRALMENTE COMO CRÉDITO NO ESTADO DE DESTINO DE UMA MERCADORIA.**
- 4. O COMBUSTÍVEL: A IMPUNIDADE DOS ENTES POLÍTICOS QUE CONCEDEM ESSES BENEFÍCIOS**

# SITUAÇÃO ATUAL

- 1. A concessão de benefícios cada vez mais ousados generalizou a perda, antes concentrada principalmente no Estado de São Paulo. Hoje, um automóvel importado com incentivos fiscais concedidos pelo Estado de Goiás compete com o automóvel produzido no Rio Grande do Sul, cuja produção também é incentivada.**
- 2. A incerteza jurídica quanto à convalidação e a continuidade desses incentivos tem feito com que grandes empresas os desconsiderem quando da tomada de decisão relativa a um investimento. No caso da indústria automobilística, três dos maiores investimentos em curso estão sendo direcionados ao Estado de São Paulo (Toyota, Hyundai, Chery).**
- 3. A impugnação de créditos irregulares e outras medidas repressivas adotadas pelos fiscos estaduais também têm surtido efeito. No caso de São Paulo, sua participação relativa na arrecadação do ICMS, que declinou durante uma década e meia e atingiu o patamar mais baixo em 2005 (32,9%), apresentou uma ligeira recuperação e se estabilizou nos últimos três anos acima de 34%.**

# A OPORTUNIDADE PERDIDA

**No início de 2007 havia um ambiente propício para se discutir o fim da guerra fiscal:**

**Havia um Presidente da República, reeleito e com grande aprovação popular;**

**Depois de uma longa inação, o Supremo Tribunal Federal tinha finalmente finalizado o julgamento de algumas ADINs, considerando benefícios fiscais irregulares com efeitos “ex-tunc”;**

**Novos Governadores de Estado assumiam seus postos com a necessidade de cumprir essas decisões do STF, o que resultaria na revogação dos incentivos e cobrança retroativa do ICMS a eles relacionado;**

**A insegurança jurídica relativa ao ICMS estava afugentando investimentos, que em alguns casos haviam sido direcionados a outros países do Mercosul**

**Nesse contexto, o Governo Federal iniciou a discussão sobre uma possível reforma tributária que iria acabar com a guerra fiscal.**

# A OPORTUNIDADE PERDIDA

Porque essa proposta não foi bem sucedida? Possíveis respostas:

- 1. O Governo Federal tentou tirar proveito da fragilidade dos Estados e incorporar o ICMS a um IVA Federal;**
- 2. Havia necessidade de criação de algum mecanismo que assegurasse a compensação de perdas que alguns Estados teriam com o fim (ou redução) das alíquotas interestaduais. Embora promettesse criar um Fundo de Compensações, em nenhum momento o Governo Federal deixou claro que aportaria novos recursos a esse Fundo, limitando-se a propor o remanejamento de verbas que hoje já são repassadas pela União aos Estados.**
- 3. Da mesma forma, havia a exigência dos Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste de que fosse constituído um Fundo de Desenvolvimento Regional e dúvidas sobre os recursos que poderiam ser direcionados ao mesmo.**
- 4. O Governo Federal aceitou a indicação do Deputado Sandro Mabel, cujas indústrias são beneficiadas por incentivos fiscais inconstitucionais, para ser o relator da Proposta de Emenda Constitucional que trataria do assunto.**
- 5. Os Estados e o Distrito Federal olharam isoladamente cada uma das mudanças advindas da possível reforma tributária, aceitando as mudanças em que saíam “vencedores” e obstruindo qualquer discussão de mudança em que seriam “perdedores”.**

# A OPORTUNIDADE PERDIDA

## Resultado:

**O governo federal desistiu da proposta encaminhada ao Congresso Nacional;**

**Em 2010, os Estados e o Distrito Federal acabaram convalidando no Conselho Nacional de Política Fazendária os benefícios que haviam sido declarados inconstitucionais pelo STF;**

**Cientes de que não precisarão cumprir as decisões do STF, pois o CONFAZ já estabeleceu precedentes de convalidação de benefícios julgados inconstitucionais, os Estados ampliaram a oferta de incentivos fiscais.**

# UMA NOVA OPORTUNIDADE

**Há no momento três questões pendentes de solução, que dizem respeito ao pacto federativo e à repartição de receitas entre os entes federados:**

- 1. A reforma tributária, que simplifique a legislação e as obrigações dos contribuintes e acabe com a guerra fiscal do ICMS;**
- 2. O STF determinou a revisão dos percentuais de participação dos Municípios e Estados na arrecadação do IPI e do IR, por meio dos fundos constitucionais. Esses percentuais permanecem inalterados desde a aprovação da Constituição Federal em 1988.**
- 3. Há forte pressão para mudança nos critérios de distribuição dos royalties que advirão da exploração do petróleo na camada do pré-sal.**

# UMA NOVA OPORTUNIDADE

**Conduzir esses assuntos isoladamente resultará que, em cada um deles, haja um conjunto de “ganhadores” (que não abrirão mão de seus ganhos) e outro de “perdedores” (que exigirão algum mecanismo de compensação);**

**Tratá-los em conjunto, forçando uma “compensação interna” de possíveis perdas e ganhos dentro de cada Estado, reduziria significativamente o custo de um acerto de contas final;**

**As novas receitas do pré-sal poderiam suprir os Fundos de Compensação de Perdas e de Desenvolvimento Regional, sem a necessidade de ampliação da carga tributária atual.**

**MENSAGEM FINAL:  
"THERE IS NOTHING SO BAD  
THAT POLITICS CANNOT MAKE IT  
WORSE"**

Thomas Sowell – Economista norte-americano

