

GUERRA FISCAL ENTRE OS ESTADOS DA FEDERAÇÃO

René de Oliveira e Sousa Júnior

Ministério da Fazenda – Secretaria Executiva

Presidente da Comissão Técnica Permanente do ICMS

Sumário

- 1. Guerra Fiscal - considerações**
- 2. Considerações sobre a receita do ICMS**
- 3. Guerra Fiscal: o problema mais grave do ICMS**
- 4. Outros efeitos da guerra fiscal**
- 5. Reforma do ICMS: 1º passo: migração da tributação da origem para o destino**
- 6. Benefícios fiscais legais**
- 7. Proteção contra a guerra fiscal**
- 8. Exemplos de benefícios fiscais ilegais**

Guerra fiscal

A guerra fiscal, problema mais grave do ICMS, se instalou quando os Estados passaram a reduzir o ICMS para atrair investimentos para seus territórios.

Guerra fiscal

Os Estados mais pobres alegam que foi a única opção para atrair investimentos, compensando a falta de uma política mais efetiva de desenvolvimento regional.

Contudo, os Estados mais ricos também passaram a praticar a guerra fiscal, a qual perdeu força como instrumento de desenvolvimento regional e passou a gerar uma série de distorções altamente prejudiciais ao crescimento do País.

Guerra Fiscal

Os Estados concedem benefícios fiscais mediante negociações caso a caso e sem qualquer coordenação, ocasionando a “guerra fiscal”.

Como todos os Estados, grandes e pequenos, praticam a guerra fiscal, a receita do ICMS está diminuindo como um todo.

Receita do ICMS em relação ao PIB

Ano	1968	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2007
% do PIB	7,28	7,15	5,45	4.86	5,42	7,59	6,76	6,98	7,21	7,33

Fonte: BACEN e Confaz, Prof. Fernando Resende, Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, Caderno nº 10 “ICMS: como era, o que mudou ao longo do tempo, perspectivas e novas mudanças”, p. 11.

Considerações sobre o ICMS

Em 2007, 42,8 % da receita do ICMS dos Estados foi proveniente de combustíveis, energia elétrica e comunicação, o que equivalia a 3,13 % do PIB. A tributação desses setores só foi incorporada ao ICMS em 1988, o que equivale a dizer que, em 2007, toda a base de tributação do imposto sem esses três setores era de 4,2 %, 3% abaixo de 1968.

Considerações sobre o ICMS

Tal erosão na base de tributação do ICMS pode ser explicada, apenas em parte, pela desoneração nas exportações de produtos primários e semi-elaborados, ocorrida em 1996. O restante é explicado pela concessão de benefícios fiscais, no âmbito do Confaz e, principalmente, pela concessão de benefícios ilegais, a guerra fiscal.

Guerra fiscal: o problema mais grave do ICMS

Forma de cobrança do imposto nas operações interestaduais: uma parte do ICMS é devido ao Estado de origem da mercadoria (uma alíquota de 12%) e uma parte ao Estado de destino. Nas vendas dos Estados do Sul e Sudeste (exceto Espírito Santo) para os demais Estados, a alíquota no Estado de origem é de 7%.

Guerra fiscal: o problema mais grave do ICMS

A forma de cobrança do imposto nas operações interestaduais - essa estrutura possibilita a guerra fiscal de dois modos:

- quando permite que um Estado atraia um investimento não exigindo ou devolvendo parte ou todo o ICMS gerado nas vendas destinadas a outros Estados, mas permite o destaque do imposto na Nota Fiscal, que será abatido na operação que ocorrerá no Estado destinatário;**
- quando permite que um Estado incentive a importação por ele, não exigindo ou devolvendo parte do imposto, do mesmo modo acima.**

Guerra fiscal: o problema mais grave do ICMS

A forma de cobrança do imposto nas operações interestaduais - essa estrutura gera também resistência dos Estados em ressarcir as empresas exportadoras dos créditos acumulados relativos ao ICMS, sob o argumento de que teriam de ressarcir um imposto que foi pago em outra unidade da Federação. Esse acúmulo de créditos é fonte de custos e uma das maiores preocupações dos exportadores brasileiros.

Guerra Fiscal

A guerra fiscal produz uma verdadeira anarquia tributária, gerando, além de perda de receita para os Estados, uma enorme insegurança para os investidores.

Guerra Fiscal

Ao fazer um investimento, uma empresa não sabe se seus concorrentes receberão benefícios que podem comprometer sua capacidade de competir e sobreviver no mercado. Essa insegurança leva os empresários a investir menos ou então a exigir um retorno mais alto dos investimentos, prejudicando os consumidores.

Guerra Fiscal

A insegurança atinge até mesmo as empresas que receberam incentivos e que não sabem se conseguirão mantê-los:

- por conta de decisões do STF reconhecendo a inconstitucionalidade dos benefícios concedidos, sem ainda definir se é obrigatória a cobrança retroativa dos impostos que deixaram de ser pagos;**
- porque vários Estados cumprem a Lei Complementar nº 24/75 e não aceitam o crédito de ICMS de produtos que receberam incentivos em outras unidades da Federação.**

Guerra Fiscal

A guerra fiscal leva à ineficiência econômica e ao deslocamento improdutivo de mercadorias entre Estados.

Reforma do ICMS – 1º passo: migração da tributação da origem para o destino

Objetivos:

- a eliminação das distorções da estrutura tributária;**
- a diminuição da guerra fiscal, resultando em aumento dos investimentos e da eficiência econômica.**

Reforma do ICMS – 1º passo: migração da tributação da origem para o destino

A forma mais segura de diminuir a guerra fiscal é modificar a cobrança do ICMS nas transações interestaduais, fazendo com que o imposto seja devido ao Estado de destino.

Pode ser feito por Resolução do Senado Federal, que detém a competência constitucional para fixar as alíquotas do ICMS nas operações interestaduais destinadas a contribuintes.

Reforma do ICMS – 1º passo: migração da tributação da origem para o destino

Uma mudança imediata no sistema de transações interestaduais não é, no entanto viável, por pelo menos duas razões:

1ª - a adoção da cobrança no destino tem forte impacto na distribuição de receitas entre os Estados, e uma transição brusca dificulta muito a montagem de um sistema confiável de compensação;

Reforma do ICMS – 1º passo: migração da tributação da origem para o destino

Uma mudança imediata no sistema de transações interestaduais não é, no entanto viável, por pelo menos duas razões:

2ª - a desativação imediata dos benefícios já concedidos no âmbito da guerra fiscal é quase impossível de ser implementada, em função da dificuldade de extinguir abruptamente os compromissos assumidos por diversos Estados com as empresas.

Reforma do ICMS – 1º passo: migração da tributação da origem para o destino

Neste contexto, propõe-se uma transição gradual para a tributação do ICMS no destino, reduzindo-se a alíquota na origem progressivamente em, pelo menos, cinco anos.

Reforma do ICMS – 1º passo: migração da tributação da origem para o destino

Em decorrência de discussões anteriores com os governos estaduais e da preocupação com a manutenção de alguma cobrança no Estado de origem como estímulo à fiscalização, a proposta é que seja mantida uma alíquota de 2% no Estado de origem. Esta cobrança na origem a uma alíquota reduzida não é suficiente para induzir a guerra fiscal, sendo absolutamente compatível com o objetivo de acabar com a competição predatória entre os Estados.

ICMS

LEGALIDADE DOS BENEFÍCIOS FISCAIS

Constituição Federal de 1988:

Art. 150, § 6º - exigência de lei para concessão de benefícios, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, XII, g.

Art. 155, § 2º, XII, g) – Cabe à lei complementar regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

ADCT, Art. 34. – recepciona, formalmente, a Lei Complementar nº 24/75.

ICMS

LEGALIDADE DOS BENEFÍCIOS FISCAIS

Lei Complementar nº 24/75 – Dispõe sobre concessão de benefícios e cria o Confaz.

Art. 1º, Parágrafo único

(...) também se aplica:

“I - à redução da base de cálculo;

II - à devolução total ou parcial, direta ou indireta, condicionada ou não, do tributo, ao contribuinte, a responsável ou a terceiros;

III - à concessão de créditos presumidos;

IV - à quaisquer outros incentivos ou favores fiscais ou financeiro-fiscais, concedidos com base no Imposto de Circulação de Mercadorias, dos quais resulte redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus;

V - às prorrogações e às extensões das isenções vigentes nesta data.”

ICMS

LEGALIDADE DOS BENEFÍCIOS FISCAIS

CONVÊNIO ICM 24/75

Estabelece condições gerais para concessão de moratória, parcelamento, ampliação de prazo de pagamento, remissão, anistia e transação.

ICMS

LEGALIDADE DOS BENEFÍCIOS FISCAIS

CONVÊNIO ICM 24/75

“Cláusula terceira. Quanto à ampliação de prazo de pagamento do imposto, fica permitido dilatar:”

Revogada as alíneas “a” e “b” pelo Conv. ICM 38/88, efeitos a partir de 10.11.88.

- a) para os industriais, em até 180 (cento e oitenta) dias, contados do encerramento do período de apuração do imposto;*
- b) para os comerciantes, em até 90 (noventa) dias, contados do encerramento do período de apuração do imposto.*

ICMS

LEGALIDADE DOS BENEFÍCIOS FISCAIS

CONVÊNIO ICM 38/88

“Cláusula primeira. Os prazos máximos previstos na cláusula terceira do Convênio ICM 24/75, para recolhimento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias - ICM, passam a ser os seguintes:

- I - para os industriais, em até o décimo dia do segundo mês subsequente àquele em que tenha ocorrido o fato gerador;*
- II - para os comerciantes, em até o vigésimo dia do mês subsequente àquele em que tenha ocorrido o fato gerador.”*

PROTEÇÃO CONTRA A GUERRA FISCAL

Lei Complementar nº 24/75:

"Art. 8º A inobservância dos dispositivos desta lei acarretará, cumulativamente:

- I - a nulidade do ato e a ineficácia do crédito fiscal atribuído ao estabelecimento recebedor da mercadoria;*
- II - a exigibilidade do imposto não pago ou devolvido e a ineficácia da lei ou ato que conceda remissão do débito correspondente."*

PROTEÇÃO CONTRA A GUERRA FISCAL

Lei Complementar nº 24/75:

"Art. 8º ...

"Parágrafo único Às sanções previstas neste artigo poder-se-ão acrescentar a presunção de irregularidade das contas correspondentes ao exercício, a juízo do Tribunal de Contas da União, e a suspensão do pagamento das quotas referentes ao Fundo de Participação, ao Fundo Especial e aos impostos referidos nos itens VIII e IX do artigo 21 da Constituição Federal."

PROTEÇÃO CONTRA A GUERRA FISCAL SÃO PAULO

COMUNICADO CAT N° 36, de 29-07-2004

Esclarece sobre a impossibilidade de aproveitamento dos créditos de ICMS provenientes de operações ou prestações amparadas por benefícios fiscais de ICMS não autorizados por convênio celebrado nos termos da Lei Complementar n° 24, de 7-1-1975

PROTEÇÃO CONTRA A GUERRA FISCAL MINAS GERAIS

RESOLUÇÃO Nº 3.166, DE 11 DE JULHO DE 2001

Veda a apropriação de crédito do ICMS nas entradas, decorrentes de operações interestaduais, de mercadorias cujos remetentes estejam beneficiados com incentivos fiscais concedidos em desacordo com a legislação de regência do Imposto.

MERCADORIA	BENEFÍCIO	CRÉDITO ADMITIDO / PERÍODO
Mercadoria importada	Crédito presumido de 9% (Lei 14.075/07 - Dec. 105/07, art. 15A)	3% s/BC NF emitida a partir de 15/02/2007
Trigo importado	crédito presumido de 50% no período de 30/03/2001 a 31/08/2001 e de 40% a partir de 01/09/2001 (Art. 2º do Decreto nº 10.298/2001)	6% s/ BC NF emitida pelo importador no período de 30/03/2001 a 31/08/2001; 7,2% s/ BC NF emitida pelo importador a partir de 01/09/2001

MERCADORIA	BENEFÍCIO	CRÉDITO ADMITIDO / PERÍODO
Veículos automotores, inclusive seus componentes, partes, peças, conjuntos e subconjuntos - acabados e semi-acabados - pneumáticos e acessórios	crédito presumido de 100% a partir de 18/12/99 (Art. 1º, §1º, I, "a" e § 3º da Lei 7.025/97 e art. 1º, I do Dec. 7.720/99)	0% NF emitida a partir de 18/12/99
Artigos esportivos importados	crédito presumido de 55% (Art. 2º do Dec. 7.727/99)	5,4% s/ BC NF emitida a partir de 29/12/99

MERCADORIA	BENEFÍCIO	CRÉDITO ADMITIDO / PERÍODO
Veículos, suas partes, peças e componentes, matérias-primas e materiais de embalagem	crédito presumido de 57% (art. 32, LXVIII do RICMS e Dec n.º 43.205/04	5,16% s/BC NF emitida a partir de 05/07/2004

MERCADORIA	BENEFÍCIO	CRÉDITO ADMITIDO / PERÍODO
<p>Lingotes ou tarugos de ferro - NBM/SH 7207.20.00</p> <p>Bobinas e chapas finas a quente e chapas grossas - NBM/SH 7208</p> <p>Bobinas e chapas finas a frio - NBM/SH 7209</p> <p>Bobinas de aço inoxidável a quente e a frio - NBM/SH 7219</p> <p>Tiras de aço inoxidável a quente e a frio - NBM/SH 7220</p>	<p>Crédito presumido de 12,2% (RICMS – Dec. 2.870/01, art. 18, I)</p>	<p>0% s/BC NF emitida a partir de 01/09/2001</p>

MERCADORIA	BENEFÍCIO	CRÉDITO ADMITIDO / PERÍODO
Estabelecimento Comercial Atacadista	Crédito presumido de 11% (Art. 530-L-R-B, do RICMS/02, com redação dada pelo Dec. 2.335-R/09).	1% s/BC NF emitida no período de 01/08/03 a 31/08/08, e NF emitida a partir de 01/09/08
Aves e suínos	Crédito presumido de 12% (Art. 107, XXXIV do RICMS/02)	0% NF emitida a partir de 28/07/06

MERCADORIA	BENEFÍCIO	CRÉDITO ADMITIDO / PERÍODO
Água mineral ou potável de mesa	crédito presumido de 60% (Art. 3º, IV da Lei nº 7.606/2001)	4,8% s/ BC NF emitida pela indústria a partir de 27/12/2001
Calçado e artefatos de couro	crédito presumido de 100% (Art. 4º, IV da Lei nº 7.216/99 e art. 4º, IV do Decreto nº 1.290/00)	0% NF emitida pela indústria a partir de 14/04/2000

MERCADORIA	BENEFÍCIO	CRÉDITO ADMITIDO / PERÍODO
Alho, exceto o destinado a industrialização	crédito presumido de 100% (Art. 11, X do Anexo IX do Dec. 4.852/97)	0% NF emitida a partir de 25/09/98
Medicamentos de uso humano	crédito presumido de 4% (Art. 11, XXIII do Anexo IX do Dec. 4.852/97)	8% s/ BC NF emitida pelo atacadista a partir de 21/12/2000

MERCADORIA	BENEFÍCIO	CRÉDITO ADMITIDO / PERÍODO
Carne desossada resultante do abate de gado (bovino, bufalino e suíno), embalada a vácuo e com registro no Serviço de Inspeção Federal - SIF do Ministério da Agricultura	crédito presumido de 10,75% (art. 2º da Lei n.º 1.707/06)	1,25% s/BC NF emitida a partir de 07/07/2006

MERCADORIA	BENEFÍCIO	CRÉDITO ADMITIDO / PERÍODO
Tecidos, calçados, bolsas, lingerie, roupas em geral e bijuterias	crédito presumido de 10% (Art. 2º do Dec. 27.158/2000)	10,8% s/ BC NF emitida pela indústria a partir de 22/09/2000
Produtos têxteis, aviamentos e de confecção	crédito presumido de 12% (art. 5º, I da Lei 4.182/03)	0% s/BC NF emitida a partir de 30/09/2003

MERCADORIA	BENEFÍCIO	CRÉDITO ADMITIDO / PERÍODO
Monitor de vídeo com tubo de raios catódicos policromático, para computador - 8471.60.72; monitor de vídeo de LCD (Cristal Líquido) e PLASMA, para computador - 8471.60.74; telefone celular atributo AB, tecnologia digital Dual CDMA /AMPS/GSM/TDMA /WLL - 8525.20.22; terminal fixo de telefonia celular, tecnologia digital CDMA/WLL - 8525.20.23; terminal digital de processamento, com acesso WEB - 8471.50.10;	crédito presumido de 7% (art. 7º da Lei 47.092/02)	5% s/BC NF emitida pelo fabricante a partir de 18/09/2002

MERCADORIA	BENEFÍCIO	CRÉDITO ADMITIDO / PERÍODO
Produtos das seguintes cadeias produtivas: agroindústria, exceto a sucroalcooleira e de moagem de trigo; metalmecânica e de material de transporte; eletroeletrônica; farmacoquímica; bebidas; minerais não-metálicos, exceto cimento e cerâmica vermelha; têxtil; plástico	crédito presumido de 75% a 85% (Art. 5º da Lei nº 11.675/99 e art. 5º do Decreto nº 21.959/99)	3% a 1,8% s/ BC NF emitida pela indústria a partir de 01/01/2000

MERCADORIA	BENEFÍCIO	CRÉDITO ADMITIDO / PERÍODO
Farinha de trigo	redução de base de cálculo de 41,67% (Art. 4º, "b" da Lei nº 13.214/01)	0% NF emitida a partir de 29/06/01
Bobinas e chapas finas a quente e chapas grossas Tiras de bobinas a quente e a frio Bobinas de aço inoxidável a quente e a frio Tiras de aço inoxidável a quente e a frio	crédito presumido de 12,2% (art. 2º, I, da Lei nº 13.214/01)	0% NF emitida a partir de 29/06/2001

Muito Obrigado!

René de Oliveira e Sousa Júnior
MF/SE – Diretor de Programas
COTEPE/ICMS – Presidente
rene.sousa-junior@fazenda.gov.br