

Alternativas para a saída organizada da guerra fiscal

A guerra fiscal do ICMS tem se tornado cada vez mais disfuncional:

- Uso como instrumento de desenvolvimento regional perde sentido com a generalização da concessão de benefícios
 - A perda de receitas decorrente da guerra fiscal é um dos determinantes da crise fiscal dos Estados
- Empresas são prejudicadas pela insegurança jurídica e pelo risco de desequilíbrios competitivos
- Distorção na alocação geográfica dos investimentos reduz a produtividade do país
- Em muitos casos, benefícios são concedidos para atrair empresas que, por vocação, não se instalariam no Estado

Nas últimas semanas o tema da guerra fiscal do ICMS retornou à pauta por diversos motivos

- Indicação de que o STF poderá colocar em pauta a Proposta de Súmula Vinculante 69
- Possibilidade de votação do PLP 54/2015 na Câmara dos Deputados (sinalização de Rodrigo Maia)
- Ação de diversos Estados com base no Convênio 42/2016
- Decisão judicial no RJ vedando a concessão e prorrogação de benefícios

Há um risco de que, destes movimentos, resulte uma saída desorganizada para o problema

A discussão sobre a guerra fiscal do ICMS tem de considerar o impacto sobre os diversos *stakeholders*

- Estados
- Empresas (e seus trabalhadores)
- Governo Federal (caso a solução apresente algum custo para a União)

O objetivo desta apresentação é avaliar os benefícios e custos/riscos de diversas alternativas de saída organizada da guerra fiscal, considerando o ponto de vista de todas as categorias de *stakeholders*

Alternativas atuais para saída da guerra Fiscal

1. PLP 54/2015

O PLP 54/2015, em discussão na Câmara (e já aprovado no Senado) reduz o quórum do CONFAZ para remissão e convalidação de benefícios fiscais

- Quórum de 2/3 dos Estados com 1/3 por região
- Exige publicação da legislação e depósito dos atos concessórios no CONFAZ
- Permite prorrogação e extensão a novos contribuintes dos próprios incentivos ou de outros da mesma região
- Prazo máximo por categoria de incentivo, sendo de 15 anos para industriais e agropecuários

Vantagem (desta e das demais alternativas)

- Reduz a insegurança jurídica das empresas (depende da aprovação pelo CONFAZ)

Desvantagens/riscos

- Risco de aumento na concessão de benefícios, amplificando a crise fiscal dos Estados
 - Estado que concede pode ter aumento de receita
- Manutenção da tributação na origem aumenta o risco de nova rodada de guerra fiscal ilegal
 - Controle é muito complexo
- Prazo final sem “*phase out*” tende a ser prorrogado
- ICMS continua sendo tributo de péssima qualidade

2. Convalidação apenas para benefícios existentes

Uma alternativa que reduz o risco de aumento na concessão de incentivos seria a convalidação apenas para os benefícios atualmente existentes, vedando-se a prorrogação ou extensão para novos contribuintes

Vantagem

- Reduz o risco de aumento na concessão de benefícios e de perda de receita dos Estados

Alternativas para saída da guerra fiscal

Convalidação de benefícios existentes

Desvantagens/riscos

- Cria distorções competitivas relevantes, pois empresas com benefícios teriam grande vantagem relativamente a competidores não beneficiados
 - Potencial elevado de judicialização e controle complexo
- Medida não impede a ampliação efetiva do benefício, pois as empresas incentivadas podem aumentar a produção
- Definição sobre quem pode manter o benefício pode gerar muita confusão (p.ex. contratos de gaveta)
- Manutenção da tributação na origem
- Prazo final sem “*phase out*” tende a ser prorrogado
- ICMS continua sendo tributo de péssima qualidade

3. Convalidação com redução da alíquota interestadual (Convênio 70)

Convalidação nos termos do PLP 54 com a aprovação de Resolução do Senado reduzindo as alíquotas interestaduais para 4% (com exceções)

Vantagem

- Reduz progressivamente a força dos benefícios, desestimulando a concessão de novos benefícios

Desvantagens/riscos

- Exceções à alíquota de 4% são altamente distorcivas
- Risco de acúmulo de créditos nas operações interestaduais
- Aumento da carga tributária (Estado de destino)
- Desequilíbrio entre benefícios internos e interestaduais
- Necessidade de compensação de perdas pela União
 - Cálculo de perdas tende a gerar grande conflito
- Demanda por reforço da Política de Desenvolvimento Regional (custo para a União)
- ICMS continua sendo tributo de péssima qualidade

4. Convalidação com redução progressiva dos benefícios

Convalidação dos benefícios, nos termos do PLP 54, com sua progressiva redução (ao longo de dez ou quinze anos)

Vantagens

- Desestimula a concessão de novos benefícios
- Evita os problemas resultantes da redução das alíquotas interestaduais do ICMS

Alternativas para saída da guerra fiscal

Redução progressiva dos benefícios

13

Desvantagens/riscos

- Caracterização da redução dos benefícios é complexa (depende do tipo de benefício)
- Controle da efetiva redução dos benefícios é muito difícil
- Aumento da carga tributária (Estado de origem)
- Manutenção da cobrança do ICMS na origem
- Demanda por reforço da PDR (custo para a União)
- ICMS continua sendo tributo de péssima qualidade

5. Convalidação com redução da base de cálculo nas operações interestaduais beneficiadas

- Quórum do CONFAZ de 2/3 para concessão de incentivos industriais pelos Estados mais pobres, condicionado a:
 - Redução da base de cálculo nas operações interestaduais, resultando em carga tributária equivalente à aplicação da alíquota de 4%
 - Prazo para fruição inferior a 8 anos
- Quórum de 2/3 para remissão do imposto relativo a incentivos existentes e prorrogação dos industriais, com redução em 8 anos da carga tributária nas operações interestaduais e prazo máximo de 11 anos
- Aumento das penalidades para benefícios ilegais

Alternativas para saída da guerra fiscal

Comissão de Especialistas do Senado

Vantagens

- Regula a concessão de novos benefícios (Estados pobres)
- Desestimula a concessão benefícios ilegais

Desvantagens/riscos

- Perda de receita do Estado concesso do benefício (eventual necessidade de compensação pela União)
- Manutenção dos benefícios internos
- Aumento da carga tributária (Estado de destino)
- Manutenção da cobrança do ICMS na origem
- Possível necessidade de reforço da PDR
- ICMS continua sendo tributo de péssima qualidade

Proposta do Centro de Cidadania Fiscal

O CCiF tem defendido que **a melhor forma de resolver os problemas dos tributos sobre bens e serviços do Brasil é através da criação de novos tributos** que substituiriam progressivamente os tributos existentes

- **Referência: melhores práticas internacionais de tributação do valor agregado**

O ideal seria a criação de um IVA dual (federal e estadual) com legislação unificada e base ampla

- **ICMS e ISS seriam unificados**

É possível, no entanto, fazer a mudança apenas para o ICMS, criando um **Novo ICMS** com a base atual, mas sem os defeitos do imposto atual

Características do Novo ICMS

Características do Novo ICMS

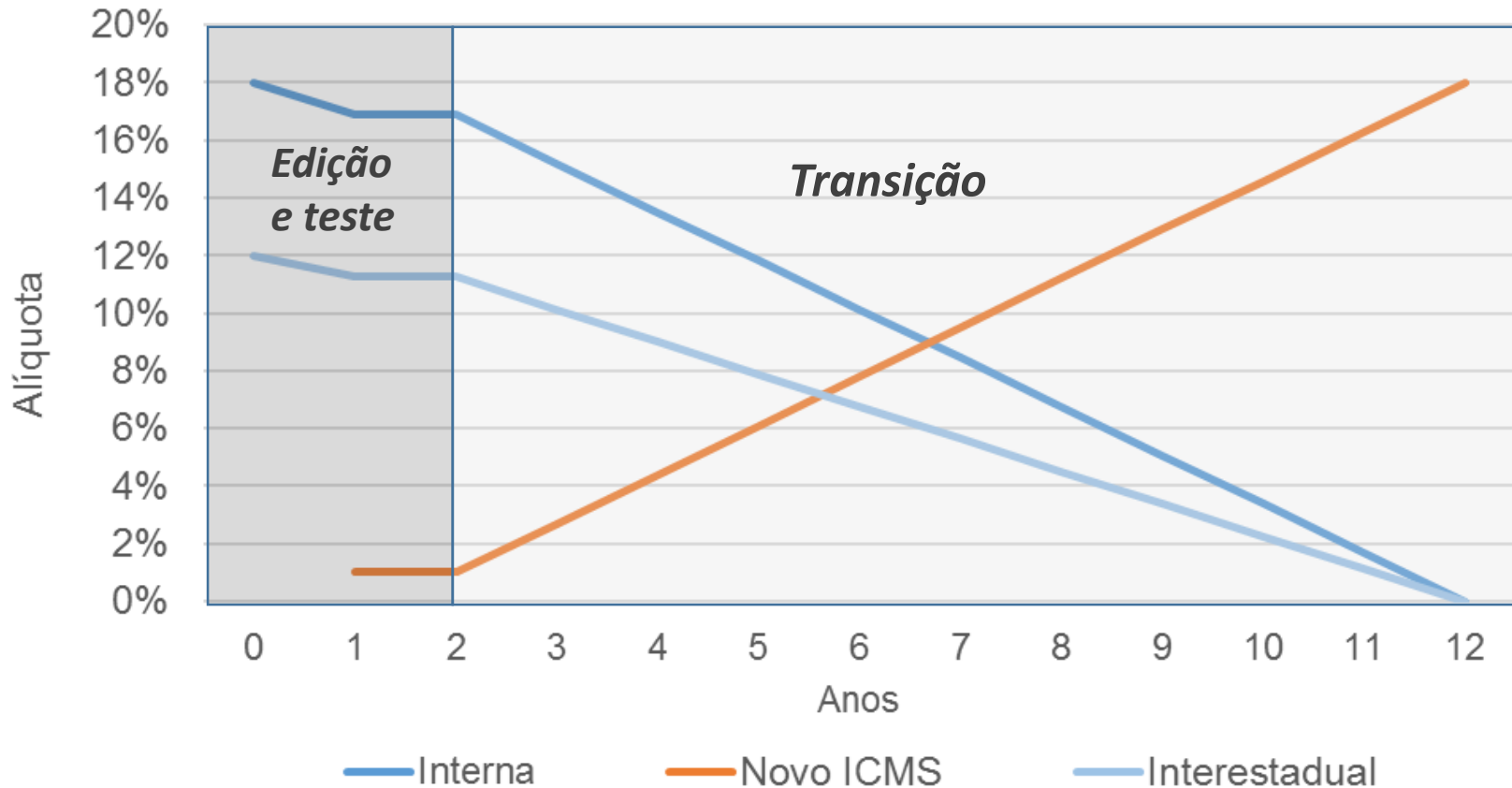
- Legislação nacional unificada (um único regulamento)
- Idealmente uma única alíquota por Estado (com liberdade de fixação da alíquota)
- Tributação no destino (destino puro)
- Crédito financeiro
- Ressarcimento tempestivo de créditos
- Desoneração completa das exportações e investimentos
- Incidência por fora

Negociação política pode exigir flexibilização de algumas destas características (p. ex. mais de uma alíquota), mas afasta-se de um bom IVA

Proposta CCiF

Transição

19



Elaboração própria.

Benefícios do ICMS seriam convalidados

- Modelo não exige discriminação dos benefícios atuais

Alternativas para cobrança no Destino:

Alíquota zero

- Aumenta risco de fraudes
- Acúmulo de crédito no estado de origem

Barquinho

- Imposto federal “carrega” o imposto do estado de origem para o estado de destino (modelo escolhido pela Índia)
- Dependendo do formato pode haver acúmulo de crédito

Câmara de compensação

- Estado de origem arrecada e transfere imposto para estado de destino
- Risco de inadimplência fica com estado de origem

Alternativas para cobrança no Destino:

Arrecadação unificada

- Cria-se apenas um imposto nacional gerido de forma compartilhada pelos Estados
- Receita arrecadada é partilhada com base no seguinte critério:

Arrecadação no Estado X

(-)

Imposto incidente nas vendas do Estado X para outros Estados

(+)

Imposto incidente nas vendas de outros Estados para o Estado X

- Risco de inadimplência fica com Estado de origem

Proposta CCiF

Compensação de perdas

A mudança de modelo com manutenção da carga tributária implica que alguns Estados terão aumento de receita e outros perda de receita

Propõe-se que os Estados que eventualmente percam receita recebam uma compensação, que seria integral em um primeiro momento e progressivamente reduzida, sendo eliminada em 40 anos

- No modelo de arrecadação unificada, a compensação poderia ser feita entre os Estados, ajustando-se a distribuição da receita
- Nos demais modelos a compensação teria de ser feita pela União

Política de Desenvolvimento Regional

A viabilidade política de qualquer mudança que acabe com a guerra fiscal do ICMS exige o reforço da política federal de desenvolvimento regional

Propõe-se que este reforço seja cumprido com a alocação de recursos orçamentários da União

- Montante seria definido na negociação política
- Ideal é que o montante alocado à PDR seja variável em função de variações no grau de desigualdade regional
- Recursos poderiam ser transferidos aos Estados (sem vinculação) ou aplicados diretamente pela União em projetos de interesse das regiões menos desenvolvidas

Proposta do CCiF

Vantagens e Desvantagens

Vantagens do modelo

- Elimina a insegurança jurídica para as empresas e permite a redução progressiva dos benefícios existentes
- Corrige todos os problemas estruturais do ICMS
- Simplifica o sistema tributário, reduzindo o contencioso e o custo de *compliance*
- Permite a transição para a tributação no destino sem os problemas gerados pela redução da alíquota interestadual do ICMS
- Elimina distorções competitivas entre empresas
- Mantém a carga tributária
- **Eleva a produtividade e o potencial de crescimento**

Proposta do CCiF

Vantagens e Desvantagens

Desvantagens/riscos

- Exige Emenda Constitucional
- Demanda por reforço da Política de Desenvolvimento Regional (custo para a União)
- Perda de poder político dos Estados na concessão de benefícios

Alternativas para a saída organizada da guerra fiscal