

**Universidade de São Paulo  
Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”**

**O impacto do regime de substituição tributária sobre o preço de produtos  
derivados do leite no Estado de São Paulo**

**Felipe Viana de Paula**

Dissertação apresentada para obtenção do título de Mestre em  
Ciências. Área de concentração: Economia Aplicada

**Piracicaba  
2011**

Felipe Viana de Paula  
Bacharel em Ciências Econômicas

**O impacto do regime de substituição tributária sobre o preço de produtos derivados do leite  
no Estado de São Paulo**

Orientador:  
Prof. Dr. JOÃO GOMES MARTINES FILHO

Dissertação apresentada para obtenção do título de Mestre em  
Ciências. Área de concentração: Economia Aplicada

**Piracicaba  
2011**

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
DIVISÃO DE BIBLIOTECA - ESALQ/USP**

Paula, Felipe Viana de

O impacto do regime de substituição tributária sobre o preço de produtos derivados do leite no Estado de São Paulo / Felipe Viana de Paula.- - Piracicaba, 2011.

101 p. : il.

Dissertação (Mestrado) - - Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz", 2011.

1. Análise de séries temporais 2. Sistema tributário 3. Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços 4. Laticínios 5. Preços I. Título

CDD 637.026  
P324i

**“Permitida a cópia total ou parcial deste documento, desde que citada a fonte – O autor”**



*A meus pais, Zélia Helena e José Enio,  
que permitiram a realização dessa conquista.*



## AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, ao Programa de Pós-Graduação em Economia Aplicada do Departamento de Economia, Administração e Sociologia da ESALQ/USP, pela oportunidade de realizar o curso de mestrado.

Ao CNPQ, pelo apoio financeiro durante os dois anos de mestrado.

A meu orientador Prof. Dr. João Gomes Martines Filho, pela amizade e incentivo. Foi a pessoa que permitiu a minha iniciação na arte de lecionar, que entendeu minhas necessidades e que me ensinou muito durante minha passagem pela ESALQ/USP. Sem dúvida, o maior incentivador do meu trabalho. Sem sua ajuda, este trabalho não teria sido concluído.

Aos Professores Ricardo Shirota, Roberto Arruda de Souza Lima, Adriano J. B. V. Azevedo-Filho, Joaquim Bento de S. Ferreira Filho, Silvia H. G. de Miranda, Ana L. Kassouf, José V. Caixeta Filho e Pedro C. de Mello, com os quais cursei as disciplinas da pós graduação.

À Maria A. Maielli, que sempre se mostrou solícita e me ajudou nas questões formais referentes aos trâmites do mestrado. Sua colaboração foi essencial.

Aos colegas da Pós-Graduação com os quais convivi durante meu estágio em Piracicaba, dos quais destaco Carlos Andrés Oñate, Diego de Faveri Pereira Lima e Gabriel Granço, que, dentre tantas coisas, acompanharam-me no jogo do Guarani na sua pior fase da história. Ao Luiz Gustavo Souza, que foi determinante neste trabalho, ao me auxiliar nas questões econométricas. Aos colegas de turma Amarildo Pereira de Faria, André Silvestrini, Aruan Almeida, Guilherme Jacob Miqueleto, Leonardo Regazzini, Luiza Meneghelli, Mariangela Grola, além de todos aqueles que sempre estavam presentes nas confraternizações da pós-graduação.

À grande professora e mãe, Zélia Helena Viana, que enfrentou durante anos a selva na qual a escola pública de base brasileira se transformou, para dar o suporte financeiro para os filhos gozarem da qualidade de vida que ela não teve. A meu pai, pela herança deixada de educação e respeito pelo próximo. A meu irmão, pelo convívio durante tantos anos.

Aos amigos Luis Ricardo e Gustavo Pinke, que sempre me apoiaram nas minhas decisões e depositam extrema confiança na minha capacidade.

A Luciana Gallagher, pela sua compreensão, companhia, pelas brincadeiras e convívio. Agradeço muito pela ajuda na fase final deste trabalho

Ao Guarani, o único campeão brasileiro do interior do Brasil e detentor da maior torcida de Campinas.



*"In this world nothing can be said to be certain, except death and taxes"*

Benjamin Franklin



## SUMÁRIO

RESUMO .....	11
ABSTRACT .....	13
LISTA DE FIGURAS .....	15
LISTA DE TABELAS .....	17
LISTA DE SIGLAS .....	19
1 INTRODUÇÃO .....	21
1.1 Justificativa.....	21
1.2 Objetivo.....	23
1.3 Estrutura do Trabalho.....	23
2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	25
2.1 Teoria da tributação.....	25
2.1.1 Conceito da equidade .....	26
2.1.2 Conceito da progressividade .....	29
2.1.3 Conceito de neutralidade.....	30
2.1.4 Inserção de um imposto em uma economia .....	31
2.1.5 A perda de eficiência da economia .....	35
2.1.6 O princípio <i>lump sum</i> .....	37
2.1.7 Conceito de simplicidade e certeza .....	39
2.1.8 Categorias dos tributos .....	39
2.1.9 Funções dos tributos.....	42
2.2 Histórico do ICMS .....	43
2.2.1 Surgimento do imposto sobre vendas no Brasil .....	43
2.2.2 A reforma tributária de 64/67 e a criação do ICM .....	48
2.2.3 A Constituição Federal de 1988 e ampliação da incidência do ICM .....	54
2.2.3.1 Incidência do imposto .....	56
2.2.3.2 As operações desoneradas e a seletividade .....	59
2.2.3.3 Metodologia de Cálculo .....	62
2.2.3.4 Operações interestaduais e os princípios da origem e destino .....	66
3 A SUBSTITUIÇÃO TRIBUTÁRIA .....	73

3.2 Substituição tributária em operações concomitantes.....	76
3.3 Substituição tributária em operações subseqüentes.....	77
3.3.1 Críticas acerca do recolhimento antecipado.....	80
3.3.2 Mercadorias na substituição tributária no Estado de São Paulo.....	82
4 ANÁLISE DO IMPACTO DA SUBSTITUIÇÃO TRIBUTÁRIA SOBRE OS PRODUTOS DERIVADOS DO LEITE.....	85
4.1 Tratamento dos produtos na legislação.....	85
4.2 Variáveis utilizadas.....	86
4.3 Teste de estacionariedade da série.....	88
4.4 Especificação dos modelos.....	89
4.5 Teste de estabilidade estrutural.....	91
4.6 Previsão dos Preços de Leite em Pó e Manteiga e Comparação com os Dados Reais.....	94
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	97
REFERÊNCIAS.....	99

## RESUMO

### O impacto do regime de substituição tributária sobre o preço de produtos derivados do leite no Estado de São Paulo

O mecanismo da substituição tributária tem ganhado, sobretudo nos últimos anos, grande importância como instrumento para reduzir a sonegação fiscal e incrementar a arrecadação do ICMS pelos Estados. Nesse contexto, o Estado de São Paulo tem sido aquele que mais tem lançado mão de tal prerrogativa, acreditando que a fiscalização tem se tornado menos dispendiosa, com a redução do esforço fiscal. Em virtude desse comportamento, observa-se um descontentamento por parte do meio empresarial, com a colocação de diversos argumentos contrários ao sistema. Dentre os argumentos, cita-se a possibilidade de que a introdução de tal mecanismo esteja gerando um impacto no preço final dos produtos para o consumidor, em virtude da substituição tributária poder aumentar o ônus fiscal para os produtores. Nesse sentido, este trabalho buscou verificar se a inserção da substituição tributária no Estado de São Paulo em um segmento específico é capaz de interferir nos preços de seus produtos. O setor escolhido para realização da análise foi o de laticínios, representado por três produtos: leite UHT (longa vida), leite em pó e manteiga, que passaram a responder pelo novo regime tributário em maio de 2008. A análise baseou-se na construção de um modelo de séries temporais para os preços dos produtos, tendo sido efetuado testes de presença de quebras estruturais nas séries e, adicionalmente, realizado um comparativo entre os preços efetivamente realizados nesse mercado e os previstos, caso não houvesse alteração da legislação. Os resultados mostraram que para os três produtos analisados não houve impacto do novo regime tributário sobre os preços ao consumidor final.

Palavras-chave: Substituição tributária; ICMS; Séries temporais, Laticínios, Preços



## ABSTRACT

Tax substitution regime impact on price of milk derivate products in state of Sao Paulo

The tax substitution mechanism has gained, especially in recent years, a great importance as instrument to reduce tax evasion and increase ICMS collection to states. In this context, the State of São Paulo has been the one that has most made use of this prerogative, believing that the tax inspection has become less expensive, including decreasing of the tax collection effort. As a result of this behavior, dissatisfaction among the business owners has been created and several arguments against the system have been raised. Within these arguments, the possibility of generating an impact on the final price of goods to consumers, after the introduction of this mechanism, is based on the fact that tax substitution is able to increase producer tax burden. In this sense, this work attempts to verify if the adoption of tax substitution in São Paulo in a specific market can interfere in the pricing system of the products. The sector chosen was the dairy market, represented by three products: UHT milk (long life), powder milk and butter. These goods got the new tax mechanism in May of 2008. A time series model to prices of the goods was constructed. A structural break test in the series, as well as comparative of effective realized and forecasted market prices, in case of non existence of rule modifications, was done. Based on the adopted hypothesis and model, the results showed for three analyzed goods there was no impact over consumer prices because of the new tax substitution rules.

Keywords: Tax substitution; ICMS; Time series; Milk derivatives; Prices.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Equilíbrio em um mercado de concorrência perfeita .....	31
Figura 2 - Imposição de um imposto específico sobre ofertantes, em um mercado em equilíbrio	32
Figura 3 - Imposição de um imposto específico sobre consumidores, em um mercado em equilíbrio .....	33
Figura 4 - Impacto de um imposto específico em um mercado em equilíbrio .....	33
Figura 5 - Impacto de um imposto <i>ad valorem</i> sobre um mercado em equilíbrio .....	34
Figura 6 - O ônus do imposto .....	36
Figura 7 - Efeito da tributação da renda e do consumo sobre a escolha do consumidor .....	38
Figura 8 - Exemplo de uma cadeia produtiva com incidência de ICMS não-cumulativo dentro do Estado .....	63
Figura 9 - Exemplo de uma cadeia produtiva com incidência de um imposto sobre valor adicionado .....	63
Figura 10 - Exemplo de uma cadeia produtiva com incidência do ICMS não-cumulativo em operação interestadual .....	64
Figura 11 - Operação interestadual para consumidor final contribuinte do ICMS .....	70
Figura 12 - Operação interestadual para contribuinte do ICMS não consumidor final .....	70
Figura 13 - Cadeia de circulação de mercadorias com diferimento do ICMS .....	75
Figura 14 - Cadeia de circulação de mercadorias com retenção antecipada do ICMS .....	78
Figura 15 - Evolução do preço nominal de leite UHT no Estado de São Paulo - (R\$/Litro) - julho/2004 a maio/2011 .....	87
Figura 16 - Evolução do preço nominal de leite em pó integral no Estado de São Paulo - (R\$/400g) - julho/2004 a junho/2010 .....	87
Figura 17 - Evolução do preço nominal da manteiga no Estado de São Paulo - (R\$/200g) - julho/2004 a junho/2010 .....	88
Figura 18 - Preço real do leite em pó x preço previsto (R\$/400g) - Série dessazonalizada - Censur X12 - julho/2004 a dezembro/2009 (Correção IGP-DI) .....	94
Figura 19 - Preço real da manteiga x preço previsto (R\$/200g) - Série dessazonalizada - Censur X12 - julho/2004 a dezembro/2009 (Correção IGP-DI) .....	95



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Produtos no regime de substituição tributária desde as décadas de 80 e 90 .....	82
Tabela 2 - Produtos inseridos na substituição tributária em fevereiro, março e abril de 2008. ....	83
Tabela 3 - Produtos inseridos na substituição tributária em abril, maio e junho de 2009.....	83
Tabela 4 - Laticínios e matinais incluídos no regime de substituição tributária. ....	85
Tabela 5 - Teste Dickey-Fuller Aumentado (ADF) .....	89
Tabela 6 - Resultado do modelo de regressão para o leite UHT .....	91
Tabela 7 - Resultado do modelo de regressão para o leite em pó .....	91
Tabela 8- Resultado do modelo de regressão para manteiga .....	91
Tabela 9 - Teste de Chow para leite UHT.....	93
Tabela 10 - Teste de Chow para leite em pó e manteiga.....	93



## LISTA DE SIGLAS

ADF - Teste de Dickey Fuller Aumentado

ADTC - Atos Das Disposições Constitucionais Transitórias

ACSP - Associação Comercial de São Paulo

CF/88 - Constituição Federal de 5 de Outubro de 1988

CEPEA - Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada

CONFAZ - Conselho Nacional de Política Fazendária

CTN - Código Tributário Nacional

FECOMERCIO - Federação do Comércio do Estado de São Paulo

FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

ICM - Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias

ICMS - Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

IVC - Imposto sobre Vendas e Consignações

IVA – Imposto sobre Valor Adicionado

IVM - Imposto sobre vendas mercantis

ISS - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

IOF - Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros e Operações Relativas a Títulos e Valores Mobiliários.

IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados

LC – Lei complementar

UHT - Ultra High Temperature



# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Justificativa

O Estado de São Paulo vem, nos últimos anos, aumentando gradativamente o número de setores da economia sujeitos ao regime de substituição tributária. Enquanto que em 2000 a utilização desse mecanismo ficava restrita a nove segmentos da economia, dez anos mais tarde, em 2010, esse número já chegava a 33 setores. Essa tendência indica que os gestores tributários paulistas vêem o regime de substituição como uma prática eficaz na otimização da arrecadação.

A elevação substancial da utilização desse regime tem colocado o governo paulista como alvo de diversas críticas dos setores da economia, sobretudo respaldadas pelos sindicatos patronais. As reclamações dão-se no sentido de que, embora não haja aumento de alíquota, o elo da cadeia de circulação de mercadoria sobre o qual recai o imposto, na maioria das vezes, os fabricantes, acaba tendo sua carga tributária aumentada. Esse argumento foi inclusive corroborado pelo Ministro da Fazenda, Guido Mantega, em 2009, quando, em meio à crise, o governo de São Paulo colocou sobre os fabricantes a responsabilidade pelo recolhimento do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação - ICMS referente a toda a cadeia, enquanto o governo federal estava beneficiando os mesmo fabricantes com a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI. Na ocasião, o ministro salientou que a opção do governo paulista era uma contramedida, uma vez que, segundo ele, estava aumentando a carga tributária<sup>1</sup>. Deixou transparecer, dessa maneira, que se não fosse a substituição tributária, o preço final ao consumidor seria menor. Assim, sob sua ótica, a substituição tributária teria uma função ativa, influenciando na distribuição do ônus tributário. O fato é que, apesar das colocações tanto do ministro quando das classes empresarias, no sentido de que o regime tributário da substituição causava distorções no mercado, os argumentos colocados careciam de estudos seguros a respeito do tema.

Há de se destacar, nesse sentido, que a característica dos setores envolvidos no novo marco tributário tem se alterado nos últimos anos. Enquanto no início, a substituição tributária

---

<sup>1</sup> Guido Mantega afirmou em entrevista de 26 de junho de 2009: "Fazer (a substituição tributária) nesse momento exatamente nos produtos que o governo federal desonerou é uma contramedida porque está aumentando a carga tributária aos produtores, de modo que, ao invés de (os fabricantes) repassarem para o preço a totalidade da desoneração, eles passam menos porque tiveram uma diminuição do tributo federal, mas um aumento do tributo estadual". Entrevista disponível em <<http://oglobo.globo.com>>. Acesso em 20 nov. 2010.

ficava restrita aos mercados com grande concentração econômica no início da cadeia, nos quais o poder de mercado dos produtores permite que o imposto retido antecipadamente possa ser repassado sem maiores problemas ao atacado e varejo, nos últimos anos tem havido uma disseminação da substituição sobre mercados menos concentrados nos primeiros elos da cadeia, e, em consequência, com menor poder de negociação dos preços. Esse cenário pode indicar que as colocações do ministro Mantega, expostas acima, aliadas às argumentações dos contribuintes, podem ser falhas, uma vez que os consumidores poderiam apresentar elasticidade-preço suficientemente alta a ponto de impedir a elevação dos preços dos produtos enquadrados no regime de substituição

Ressalta-se, outrossim, que as normas tributárias são, em grande medida, criadas por legisladores alheios ao mundo da teoria econômica. São raras as exceções em que os responsáveis pela expedição das leis tributárias tomam o cuidado de zelar pelos impactos indiretos que o novo regramento pode gerar na ordem econômica. No caso da substituição tributária, é certo entre o ramo jurídico que a retenção antecipada dos tributos referentes a todo restante da cadeia apenas transfere a responsabilidade do pagamento do tributo, podendo ser repassado, inexoravelmente, ao longo de todas etapas de circulação das mercadorias até a chegada para o consumidor final. Na visão dos economistas, por outro lado, sabe-se que a transferência do ônus do tributo depende de diversos fatores, revestidos principalmente nas figuras das elasticidades de oferta e demanda.

Assim, em função da relevância das discussões entre os contribuintes do ICMS e os fiscos estaduais, aliada aos reflexos que a polêmica traz para o ramo jurídico e a economia das finanças públicas, este trabalho pretende realizar um estudo embrionário sobre o tema, objetivando estimular, dentro de suas limitações, estudos em maior escala e com técnicas mais apuradas que sirvam de subsídio para os formuladores das políticas fiscais.

Nesse sentido, o trabalho se propõe a verificar se, de fato, a inclusão de um produto na substituição tributária de São Paulo é capaz de gerar a elevação de seu preço. Os produtos escolhidos para a análise são o leite UHT, o leite em pó e a manteiga, produtos derivados do leite, sobretudo devido a disponibilidade de dados confiáveis e específicos para espaço geográfico e período analisado. Ressalta-se, contudo, a importância desses bens na cesta de consumo das famílias paulistas.

## 1.2 Objetivo

Este trabalho tem como objetivo analisar a hipótese de que a substituição tributária do Estado de São Paulo causou impacto sobre os seus preços dos produtos derivados do leite. Os produtos analisados são o leite UHT, leite em pó e manteiga, produtos que entraram na substituição tributária em maio de 2008.

Objetivos específicos: estimar o modelo que melhor representa as séries analisadas. Depois verificar se existe uma mudança de comportamento na série de preços desses produtos. O período suposto da quebra é aquele imediatamente posterior à mudança da legislação, junho de 2008. Supõe-se que, caso seja constatada a quebra estrutural, ela possa estar relacionada à nova legislação, sendo necessária ainda outra análise na série. Se os testes indicarem que não houve quebra, rejeita-se a hipótese de que a substituição tributária encareceu os produtos analisados.

Por fim, nas séries em que as quebras estruturais foram identificadas realiza-se um trabalho comparativo. Cria-se uma regressão com a amostra terminando em junho de 2008. A partir dela realiza-se a previsão dos valores para os meses seguintes. Esses valores são comparados com aqueles efetivamente realizados no mercado. Trabalha-se com os seguintes pressupostos: (i) Se os valores realizados forem maiores que os valores estimados, há indicativos de que a substituição tributária deslocou a série de preços para cima, gerando um impacto ascendente nos preços; (ii) Caso os valores realizados forem inferiores aos estimados, não há evidências de que a substituição tributária teve reflexo nos preços dos produtos analisados.

## 1.3 Estrutura do Trabalho

O presente trabalho é subdividido em cinco partes, além desta Introdução. No segundo capítulo é feita uma revisão bibliográfica, enfocando o histórico do ICMS e fazendo um resumo sobre os principais temas relacionados à teoria econômica das finanças públicas. O terceiro capítulo discute temas pertinentes à substituição tributária, seu entendimento e operacionalização. No quarto capítulo é feita a análise do impacto da substituição tributária nos produtos derivados do leite selecionados, quais sejam o leite UHT, leite em pó e manteiga. Por fim, o capítulo 5 ficou reservado para as conclusões e considerações finais.



## 2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

### 2.1 Teoria da tributação<sup>2</sup>

A tributação está inserida no rol das fontes de geração de recursos para financiamento dos gastos públicos, ao lado dos mecanismos de endividamento e emissão de moeda. Dentre as três formas, segundo Giambiagi e Além (2008), a arrecadação tributária figura como a principal fonte de recursos para o setor público.

De acordo com Riani (2009):

“A tributação é um instrumento pelo qual os indivíduos tentam obter recursos coletivamente para satisfazer às necessidades específicas da sociedade que normalmente requerem volumosos montantes de recursos que são impossíveis de serem financiados individualmente”. (RIANI, 2009, p.101).

Grosso modo, existe uma transferência de renda da sociedade para o setor público, que tem a função de aplicar os recursos captados de forma a atingir objetivos específicos que não seriam possíveis de serem alcançados caso não houvesse a intermediação do governo.

A concepção de transferência de renda também é defendida por Varsano (1997). Na sua visão “o produto da arrecadação de um tributo nada mais é que uma transferência monetária do setor privado para o setor público.” (VARSANO, 1997, p.7). Com efeito, a tributação enseja um ato de sacrifício individual, uma vez que retira parcela dos recursos dos elementos da sociedade. No mesmo sentido, acaba por se constituir em um ônus social na medida em que os impostos<sup>3</sup> interferem na alocação de recursos, conforme complementa o autor:

O custo social de um imposto origina-se das distorções que causa na alocação dos recursos da economia e, em escala usualmente muito menor, da necessidade que cria de se alocarem recursos produtivos para, de um lado, administrá-lo e, de outro, dar cumprimento às obrigações fiscais dos contribuintes. Todos os impostos utilizados na prática, por induzirem mudanças no comportamento dos agentes econômicos, afetam a alocação de recursos e, portanto, impõem — uns mais, outros menos — custos à sociedade. ( VARSANO, 1997, p.7 )

De fato, conforme explicitado pelo autor, a imposição de impostos causa diversas distorções na economia. Ao se tributar sobre os bens da economia, ocorre alteração nas escolhas dos consumidores e nas decisões de produção das firmas, levando o mercado a uma perda de bem-

---

<sup>2</sup> Baseado, sobretudo, em Riani (2009) e Giambiagi e Além (2008).

<sup>3</sup> Ressalta-se que a definição de impostos e tributos é divergente, sendo o imposto espécie de tributo. Na linguagem econômica não é relevante essa diferenciação, motivo pelo qual serão utilizadas neste trabalho as duas definições para, muitas vezes, se referirem ao ônus fiscal.

estar. A tributação da renda tem o efeito de alterar as decisões dos trabalhadores em ofertarem trabalho. Tributar o capital redireciona as estratégias de investimento do aplicador. Em suma, a inserção de um imposto na economia tem influência direta nas alterações das escolhas dos agentes econômicos, estimulando a redefinição nas decisões de poupança, consumo, lazer, investimento, produção das firmas, entre outros.

Com efeito, é importante que haja um mediador público capaz de fazer com que os efeitos alocativos advindos da inserção de impostos na economia afetem minimamente o bem-estar social. O papel de mediador é assumido pelo governo, que deve buscar atingir ou tentar se aproximar, em suas políticas, de um sistema tributário eficiente ou ideal.

Nesse ponto, torna-se necessário estabelecer uma definição de sistema tributário eficiente ou ideal, visto os diversos entedimentos acerca do tema. A doutrina moderna da economia do setor público coloca como tributo ideal aquele que atenda a diversos atributos, conhecidos como princípios. Guimarães (1982), expõe de maneira bastante didática a forma tradicional na definição de bom sistema tributário.

Poderíamos definir um bom sistema tributário como sendo aquele que atenda aos objetivos de política econômica, traçados pelos governantes de uma nação, sujeito, porém, a determinados princípios que foram elaborados ao longo dos anos pela doutrina financeira. Essa definição corresponde, naturalmente, a um sistema tributário racional, em oposição aos sistemas históricos, isto é, aqueles que são formados ao sabor das circunstâncias políticas e das necessidades de receitas para o Estado sem um estudo racional de suas fontes, fatos geradores, bases de cálculo, alíquotas etc.; seus efeitos sobre a produção, consumo, poupança, preços, distribuição da renda etc. (GUIMARÃES, 1982, p.95)

Conforme exposto, os tributos ditos ideais devem atender a alguns princípios basilares na sua concepção. Tais princípios são alicerçados nos conceitos de equidade, progressividade, neutralidade e simplicidade, que serão melhor discutidos a seguir.

### 2.1.1 Conceito da equidade

O conceito de equidade, segundo Giambiagi e Além (2008), refere-se à imposição de um tributo que incida de forma tal que cada contribuinte contribua com uma parcela “justa” na arrecadação tributária. Pelo fato do conceito de justiça não ser de fácil determinação, a teoria

utiliza-se de dois princípios fundamentais para tentar se chegar ao conceito de justiça, quais sejam o princípio do benefício e a da capacidade de pagamento.<sup>4</sup>

Pelo princípio do benefício entende-se o método de tributação no qual “cada indivíduo deveria contribuir com uma quantia proporcional aos benefícios gerados pelo consumo do bem público” (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008, p.18). Dessa forma, a tributação deveria ter caráter pessoal, com cada contribuinte arcando com o ônus tributário de acordo com o proveito que espera receber na utilização de bens e serviços dispostos pelo setor público.

O problema é que a aplicação desse princípio não se constitui em um trabalho trivial. Conforme dispõem Giambiagi e Além (2008), os benefícios dos indivíduos, gerados pelo consumo dos bens públicos, são desconhecidos pelo governo. No mesmo sentido, as preferências são individualizadas, o que impossibilita ao governo lançar mão de uma fórmula geral no cálculo dos tributos para toda a sociedade.

Não bastasse o desconhecimento das autoridades públicas em relação ao benefício proveniente da utilização dos bens públicos pelos indivíduos, mesmo que o governo se dispusesse a fazer uma pesquisa buscando identificar os benefícios gerados na utilização dos bens pelos elementos da sociedade, tais preferências tenderiam a ser ocultadas pelos contribuintes. Esse comportamento se justifica pelo conceito de consumidor conhecido como *free rider*, que é aquele que não tem estímulos para informar ao certo o quanto deveria disponibilizar financeiramente para ser beneficiado pela utilização de certos bens. Quando existe o fornecimento de bens não excludentes, ou seja, bens dos quais os indivíduos não podem ser excluídos do consumo, surge a figura dos *free riders*, agentes que se sentem estimulados a subestimar o valor do benefício que o serviço público lhe traz, pois acreditam que vão poder usufruir do bem de qualquer forma, já que as outras pessoas pagarão pelo uso dele.

Assim sendo, devido à dificuldade em se medir o grau do benefício gerado na utilização dos bens providos pelo setor público, esse princípio só poderia ser aplicado em casos especiais, nos quais fosse possível identificar os benefícios individuais, não sendo, portanto, factível em um sistema geral embasado somente nesse princípio.

Ademais, tal princípio exige uma contrapartida pecuniária por cada um dos indivíduos da sociedade na utilização dos bens públicos. Dessa forma, para se ter acesso aos serviços governamentais, todo indivíduo deveria contribuir com sua parcela para a arrecadação total.

---

<sup>4</sup> Tais conceitos são baseados nas definições utilizadas por Giambiagi e Além (2008).

Destarte, utilizando-se de tal sistema, alguns indivíduos poderiam ficar privados da utilização dos bens providos pelo setor público, caso não tivessem renda suficiente para adquiri-los. Isso afetaria a capacidade do governo de intervir na distribuição de renda, umas de suas funções básicas<sup>5</sup>. Por isso, a utilização exclusiva do princípio do benefício não é capaz de gerar, por si só, um bom sistema tributário na ótica social. Torna-se necessário, nesse contexto, a compatibilização desse princípio com outros, de forma que o sistema tenda a um modelo ideal.

Em paralelo ao princípio do benefício, na busca da exploração do conceito de justiça, tem-se o princípio da capacidade de pagamento. Por esse princípio entende-se que cada contribuinte deve ser tributado segundo sua capacidade econômica, muitas vezes representada pela renda. Por sua importância no campo tributário, tal princípio é, inclusive, reproduzido na Constituição Federal de 1988.

Além de não apresentar os inconvenientes do princípio do benefício, no que diz respeito a sua interferência na função distributiva do governo, o princípio da capacidade contributiva ainda tem o privilégio de poder ser passivo de utilização de uma fórmula geral no seu cálculo pelo setor público. Portanto, tal princípio é de mais fácil aplicação e ainda permite que indivíduos não sejam excluídos do acesso aos serviços públicos.

Giambiagi e Além (2008) expõem que, de acordo com o princípio da capacidade de pagamento, a taxação deve ser executada de maneira que as equidades horizontal e vertical sejam satisfeitas. Dessa forma, “conforme a primeira, os contribuintes com mesma capacidade de pagamento devem pagar o mesmo nível de impostos. Já de acordo com o segundo conceito, as contribuições dos indivíduos devem diferenciar-se conforme suas diversas capacidades de pagamento (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008, p.19).

Segundo Riani (2009), o pressuposto de capacidade de pagamento está alicerçado no conceito do igual sacrifício, mais conhecido como sacrifício equitativo. Por esse conceito, indivíduos devem ser taxados de forma que a perda de utilidade ao se abrir mão da renda seja idêntica entre todos os indivíduos da sociedade. Adotando-se a idéia de que a utilidade marginal da renda não é constante, diminuindo com incrementos de renda, para se reduzir a utilidade de cada indivíduo com base na tributação é necessário tributar em maior medida os mais ricos e em

---

<sup>5</sup> Giambiagi e Além (2008) elencam três funções básicas do governo: alocativa, distributiva e estabilizadora. Por função alocativa entende-se o fornecimento de bens públicos. Já a função distributiva refere-se à interferência do governo na distribuição de renda. Por fim, através da função estabilizadora busca-se regular nível de emprego, de inflação e de crescimento do PIB.

menor grau os mais pobres. De acordo com Riani (2009), significa prover igual tratamento aos iguais e tratamento aos desiguais.<sup>6</sup>

### 2.1.2 Conceito da progressividade

Não obstante à possibilidade de aplicação de um cálculo geral dos impostos, ao se adotar o princípio da capacidade de pagamento, ainda permanece um problema a ser solucionado visando à plena execução das políticas embasadas nesse princípio. Tal problema reside no fato de que, para se dividir os diversos contribuintes em blocos desiguais, é necessário encontrar um fator comum, que permita classificá-los na mesma categoria. Na maior parte das economias modernas, os governos se utilizam da gradação da renda como parâmetro de capacidade de pagamento, por considerarem ser o melhor indicador desse atributo. Assim, são estabelecidos níveis nos quais incidem alíquotas tributárias diferenciadas.

Ao se tributar os contribuintes de renda mais elevada com uma alíquota maior, fica caracterizada a progressividade. Percebe-se, nesse sentido, que o princípio da progressividade está intimamente ligado ao conceito de capacidade de pagamento. Giambiagi e Além (2008) definem imposto progressivo como aquele cuja a “a alíquota de tributação se eleva quando aumenta o nível de renda. *A idéia que justifica uma tributação progressiva é a de que quem recebe mais renda deve pagar uma proporção maior de impostos relativamente às pessoas de baixa renda.*”(GIAMBIAGI; ALÉM, 2008, p.20, grifo do autor). Por outro lado, regressivo é o imposto “que implica uma contribuição maior da parcela da população de baixa renda relativamente ao segmento de renda mais alta” (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008, p.20).

No Brasil, o caso clássico de imposto progressivo encontra-se no imposto de renda. Nessa tributação, as alíquotas são diferenciadas de acordo com as faixas de renda, variando mais que proporcionalmente às suas alterações. Os impostos regressivos, por sua vez, podem ser representados em grande medida pelos impostos sobre produção e consumo, como o ICMS, por exemplo.

A utilização de um sistema de tributação progressivo é importante para a obtenção de algumas políticas públicas relevantes. Pode-se, através desse mecanismo, buscar a melhoria na

---

<sup>6</sup> Riani (2009) utiliza-se dessa expressão para definir equidades horizontal e vertical. Equidade horizontal refere-se a tratar igual os iguais e vertical em tratar desigualmente os desiguais.

distribuição de renda, uma vez que, através dele, retira-se proporcionalmente mais recursos das camadas de renda mais alta em detrimento aos indivíduos de mais baixa renda.

Além disso, impostos progressivos também funcionam como chamados estabilizadores automáticos, que são mecanismos que colaboram para o aquecimento ou desestímulo da economia sem a necessidade de implantação de políticas públicas pontuais. Quando a economia atravessa uma fase de expansão, o aumento da renda gera um incremento mais que proporcional na carga tributária, que acaba tendo efeito de uma política fiscal contracionista. Por outro lado, em fases de recessão, há uma redução dos impostos que superam relativamente a queda da renda, o que estimula a recuperação da economia. Perceba que, nos dois casos, não é necessário nenhuma alteração da legislação tributária para instituição dos procedimentos fiscais descritos.<sup>7</sup>

### 2.1.3 Conceito de neutralidade

O sentido de neutralidade está atrelado a idéia de que os impostos devem afetar o mínimo possível a alocação de recursos na economia, não inteferindo na eficiência da produção e do consumo. De acordo com Guimarães (1982):

De início, preconizava-se uma neutralidade absoluta [...]. Isso era devido, primeiro, porque nos séculos XVIII e XIX, época em que predominava a literatura econômica clássica, a carga tributária era pequena devido às poucas funções econômicas exercidas pelo Estado; segundo, porque, no raciocínio desenvolvido pelos economistas clássicos, estava embutida a idéia do funcionamento de uma economia em condições de concorrência perfeita, condição necessária para uma ótima alocação de recursos, no sentido paretiano. Como o suposto era o de uma eficiente alocação antes da incidência do imposto, e sua carga era baixa, recomendava-se um sistema tributário neutro para não provocar distorção nessa alocação ótima, evitando perda da eficiência econômica do sistema produtivo. ( GUIMARÃES, 1982, p.98)

Conforme se observa, acreditava-se ser ideal a imposição de uma taxa, na impossibilidade de sua ausência, que não afetasse de maneira alguma a eficiência econômica previamente estabelecida. Atualmente, contudo, o princípio da neutralidade prega que a tributação seja relativamente neutra, isto é, que tenha os mínimos reflexos possíveis na economia.

Nesse sentido, os tributos desejáveis são aqueles que não desloquem as escolhas dos consumidores, o que alteraria sua utilidade. Para visualização da alteração da eficiência

---

<sup>7</sup> Baseado em Mankiw (1998, p. 229)

econômica em virtude da tributação, é necessário ilustrar os efeitos da inserção de um tributo na economia.

#### 2.1.4 Inserção de um imposto em uma economia

Para desdobrar os efeitos da inserção de um imposto no mercado, lança-se mão da abordagem do equilíbrio parcial marshalliano, comumente usado nos manuais de microeconomia na busca da análise em estática comparativa.

Os efeitos aqui descritos são baseados em Varian (2000), Pindyck e Rubinfeld (2006) e Snyder e Nicholson (2008).

A primeira análise de inserção do imposto se focará no mercado reproduzido pelos produtores e consumidores. Nesse caso, o que será verificado é o impacto de um imposto sobre consumo, vendas ou produção, isto é, os impostos indiretos que serão discutidos mais a frente neste trabalho. Com efeito, faz-se necessário dar importância aos preços distintos que se estabelecem após a inserção do gravame fiscal na economia, ou seja, o preço pago pelo consumidor e o preço recebido pelo produtor.

A ilustração abaixo mostra o mercado em equilíbrio e com o bem-estar maximizado. Grosso modo, o mercado apresenta um cenário no qual há eficiência no sentido econômico.<sup>8</sup>

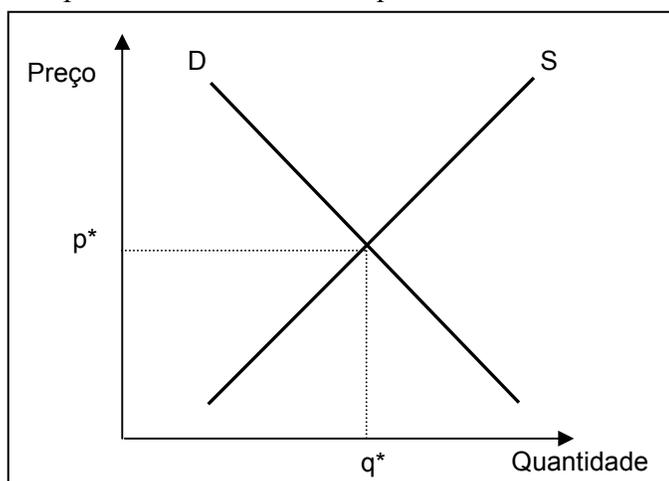


Figura 1 - Equilíbrio em um mercado de concorrência perfeita  
**Fonte:** Elaboração Própria

O resultado da imposição de um imposto na economia depende ainda do tipo de imposto sobre venda ou produção que será introduzido. Existem dois tipos de impostos nesse

<sup>8</sup> O mercado eficiente, nesse caso, dá-se com base no conceito paretiano de eficiência.

caso, que são os impostos *ad valorem*, que incidem sobre o valor final do bem, e os impostos específicos, cobrados sobre cada unidade vendida.. Nem sempre esses dois tipos de impostos, dependendo da característica do mercado no qual incidem, têm o mesmo resultado. No Brasil, os impostos *ad valorem* são os mais utilizados, apesar de haver previsão constitucional na imposição de impostos específicos.<sup>9</sup>

O primeiro caso a ser descrito é aquele no qual há a inserção de um tributo específico cujo contribuinte é o produtor, conforme gráfico abaixo:

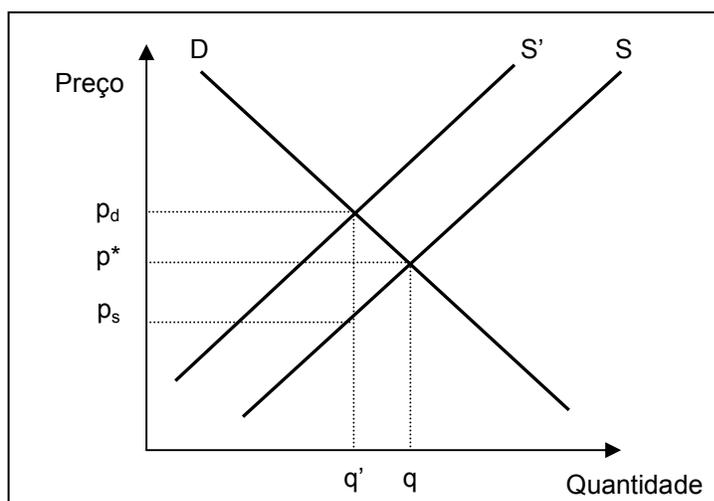


Figura 2 - Imposição de um imposto específico sobre ofertantes, em um mercado em equilíbrio

Fonte: VARIAN, 2000, p.314

<sup>9</sup> É disposto na Constituição Federal do Brasil de 1988:

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

[...]

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

[...]

§ 2.º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

[...]

XII - cabe à lei complementar:

[...]

h) definir os combustíveis e lubrificantes sobre os quais o imposto incidirá uma única vez, qualquer que seja a sua finalidade, hipótese em que não se aplicará o disposto no inciso X, b;

[...]

§ 4º Na hipótese do inciso XII, h, observar-se-á o seguinte:

[...]

IV - as alíquotas do imposto serão definidas mediante deliberação dos Estados e Distrito Federal, nos termos do § 2º, XII, g, observando-se o seguinte:

[...]

b) poderão ser específicas, por unidade de medida adotada, ou *ad valorem*, incidindo sobre o valor da operação ou sobre o preço que o produto ou seu similar alcançaria em uma venda em condições de livre concorrência;

A introdução de um imposto específico sobre o produtor desloca a curva de oferta para direita, em virtude de aumentar seus custos. O preço pago pelos consumidores aumenta, o preço recebido pelos produtores diminui e há uma quantidade menor de bens disponibilizados no equilíbrio. Caso o imposto fosse cobrado dos consumidores, o efeito seria semelhante ao exposto na abaixo:

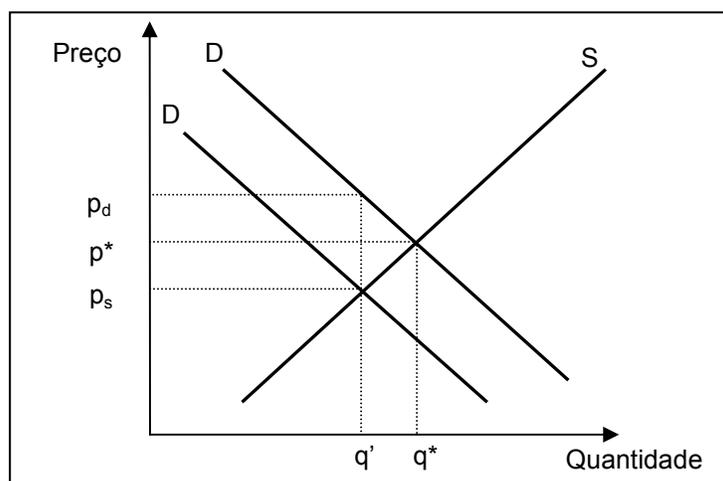


Figura 3 - Imposição de um imposto específico sobre consumidores, em um mercado em equilíbrio

**Fonte:** Adaptado de VARIAN, 2000, p. 314

Note-se que, ao cobrar o imposto dos demandantes, atinge-se a mesma quantidade de equilíbrio quando o imposto é cobrado dos ofertantes. Percebe-se, assim, que o impacto da imposição de um imposto sobre os ofertantes é o mesmo do que sobre os demandantes. Levando-se em conta a conclusão retirada dos diagramas expostos, pode-se representar um diagrama único, capaz de representar os impactos do imposto na economia.

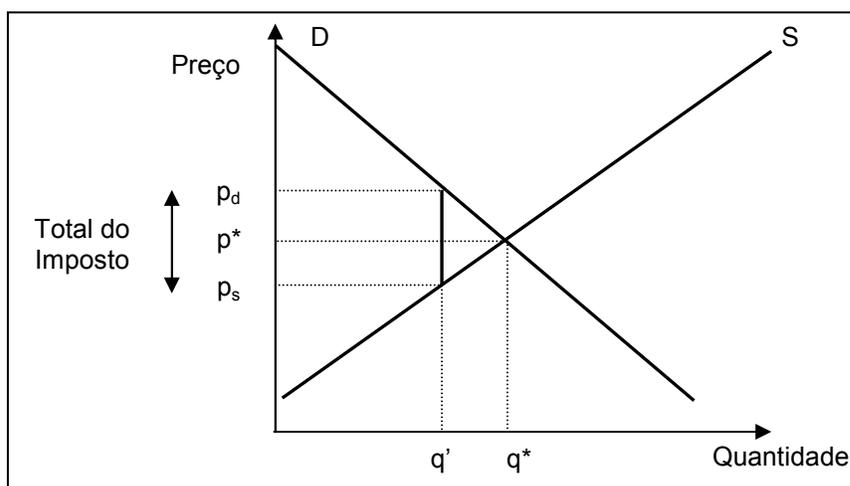


Figura 4 - Impacto de um imposto específico em um mercado em equilíbrio

**Fonte:** Adaptado de VARIAN, 2000, p. 315

Por esse diagrama fica claro que a diferença entre o preço pago pelos ofertantes e aquele pago pelos demandantes é o imposto. Com esse último gráfico, obtêm-se um resumo da análise do imposto específico, costumeiramente mais utilizado nos exames de impacto de tributos na teoria econômica, apesar de ser um imposto raro no Brasil.

Conforme já colocado, os impostos de consumo nacionais incidem majoritariamente como porcentagem do valor de venda, comportando-se como impostos *ad valorem*. Assim, é importante analisar como tais impostos agem no sistema econômico quando os governos os utilizam.

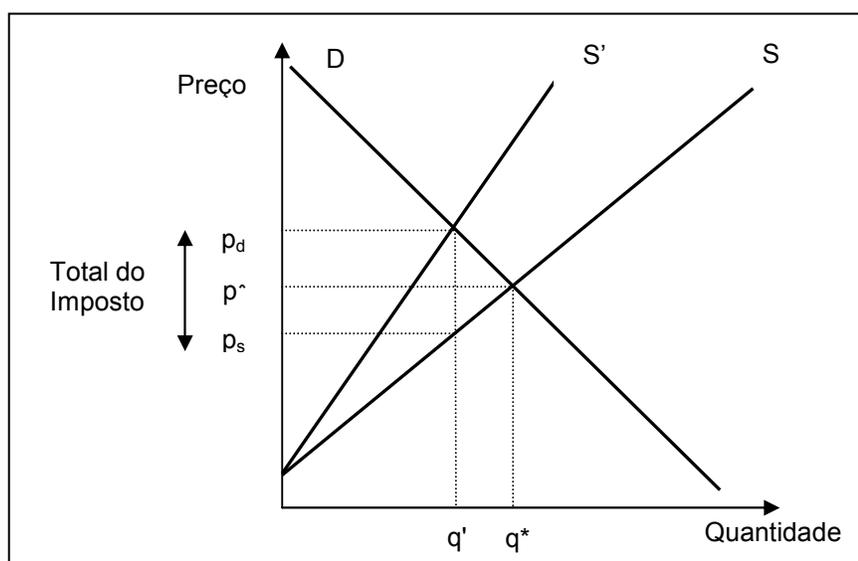


Figura 5 - Impacto de um imposto *ad valorem* sobre um mercado em equilíbrio  
**Fonte:** Elaboração própria com base em VARIAN, 2000

A inserção de um imposto do tipo *ad valorem* sobre os produtores ocasiona um deslocamento pivotal na curva de oferta, alterando sua inclinação. Tal movimento ocorre em virtude da taxa corresponder a uma porcentagem do valor dos bens produzidos. Não se faz necessário, dada a explicação prévia a respeito dos impostos específicos, reproduzir os efeitos do imposto *ad valorem* sobre os consumidores. Por analogia, chega-se à conclusão que independentemente de qual setor da economia tal imposto recaia, o seu efeito será o mesmo. Contudo, tal imposto pode ter efeitos diferentes do que o imposto sobre quantidades na medida em que outros tipos de mercados sejam analisados. Tal abordagem não é escopo deste trabalho. Nos mercados de concorrência perfeita, entretanto, a imposição das duas espécies de tributos acabam por gerar o mesmo efeito.

Após a reprodução diagramática dos efeitos dos impostos sobre consumo na economia, cabe agora definir como vai ser dividido o ônus do imposto entre os setores da economia. Conforme demonstrado anteriormente, o repasse do imposto vai ser determinado por outros fatores que não sua cobrança sobre empresas ou consumidores (VARIAN, 2000, p.316). Esses fatores residem nas características da demanda e oferta de cada mercado. Ressalta-se que é inequívoco, entretanto, que o imposto inserido em uma economia de concorrência perfeita eleva o preço pago pelos consumidores e reduz o valor recebido pelos produtores. A maneira como é dividido é que varia conforme a situação.

O repasse ou translação do imposto depende substancialmente das elasticidades da oferta e da demanda. Se o bem consumido é inelástico, ou seja, depende de uma variação grande nos preços para reduzir o consumo, o imposto será bem aceito pelo consumidor. Por outro lado, se o bem é bastante elástico, tendo seu consumo facilmente descartado em virtude dos aumentos de preço, o imposto dificilmente incidirá sobre o consumidor.

Da mesma forma, aplica-se essa análise sobre o ofertante. Se o mercado em que está inserido apresenta uma oferta reativamente elástica, no qual é possível alterar facilmente os níveis de produção frente a uma alteração de preços, o produtor conseguirá transferir o sacrifício fiscal para o consumidor. Em sentido oposto, caso haja rigidez na produção face às variações nos preços de mercado, as empresas tendem a arcar com maior parte do ônus tributário.

O repasse do imposto, assim, depende exclusivamente do fator elasticidade, e sua medida de transferência é representada na fórmula (PINDYCK; RUBINFELD, 2006, p.277):

$$\text{Transferência} = \frac{\varepsilon_S}{(\varepsilon_S - \varepsilon_D)} \quad (1)$$

em que  $\varepsilon_S$  é a elasticidade de oferta e  $\varepsilon_D$  é a elasticidade de demanda.

### 2.1.5 A perda de eficiência da economia

Numa análise mais simplista e popular dos efeitos dos impostos de consumo sobre a economia, utilizando-se da abordagem marshalliana de equilíbrio parcial, foi possível ter uma idéia básica sobre como a ação dos impostos alteram os preços e quantidades de equilíbrio. Nesse contexto, ainda falta uma discussão acerca dos reflexos da tributação sobre a eficiência econômica, quando se estabelece como parâmetro a perda de bem-estar. Para atingir esse objetivo,

lança-se mão, mais uma vez, do diagrama representativo da oferta e demanda já reproduzidos, com destaque para as áreas em hachuradas que serão mais visadas a seguir:

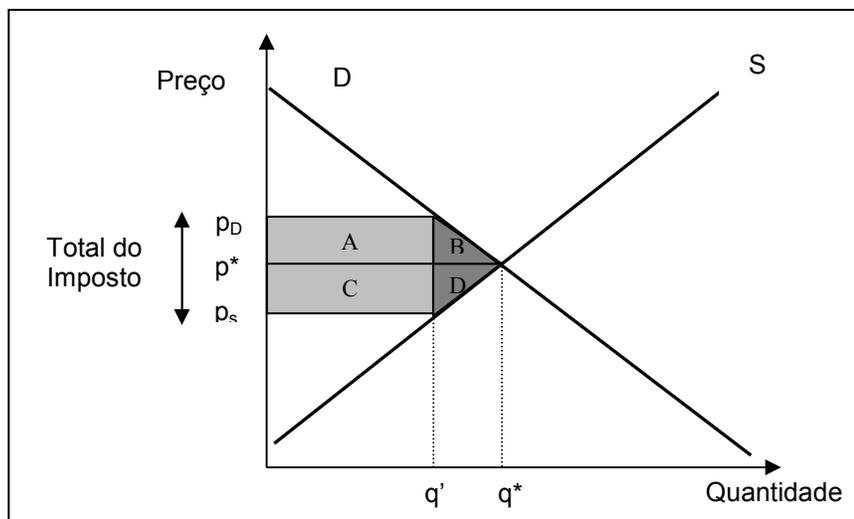


Figura 6 - O ônus do imposto

Fonte: Adaptado de VARIAN, 2000, p.319

Conforme já discutido, quando o governo tributa a economia, o preço pago pelos consumidores aumenta, ao passo que o valor recebido pelos produtores se reduz. Aliado a esses efeitos, a quantidade de equilíbrio diminui. Percebe-se que, com a alteração no equilíbrio da economia, existe uma perda tanto para os ofertantes, que passam a receber menos, quanto para os consumidores, que têm que pagar mais. Em suma, existe uma perda social. Segundo Varian (2000), o custo real do imposto deve-se ao fato dele causar a redução a produção.

Analisando a Figura 6, percebe-se que anteriormente à introdução do imposto, o equilíbrio se dava onde a produção era  $q^*$  e preço  $p^*$ . Após a inserção do imposto na economia, a quantidade transacionada na economia passa a ser  $q'$ . A área formada pela soma de A e B da figura 6 corresponde à perda do excedente do consumidor em virtude da tributação. Já a área do retângulo C adicionado à do triângulo D representa a perda do excedente do produtor<sup>10</sup> após a imposição do imposto.

A receita do governo corresponde à alíquota do imposto multiplicada pela quantidade transacionada na economia. Dessa forma, refere-se à soma dos retângulos A e C. Supõe-se, com o

<sup>10</sup> "O excedente do consumidor individual é a diferença entre o preço que um consumidor estaria disposto a pagar por uma mercadoria e o preço que realmente paga." Já o excedente do produtor "é a soma, para todas as unidades de produtos, da diferença entre o preço de mercado de uma mercadoria e seu custo marginal de produção" (PINDYCK; RUBINFELD; 2006, p. 108 e p.236)

objetivo de se estabelecer a perda líquida da economia em função da imposição do imposto, que toda a receita arrecadada pelo governo será devolvida à sociedade, não se constituindo em nenhum sentido como perda de bem-estar para os setores da economia.

Dessa forma, ao se considerar as perdas dos excedentes dos produtores e consumidores, deduzida a receita do governo que acaba adquirindo caráter neutro, uma vez que essa parcela de recursos é retirada e posteriormente devolvida, a economia sofre uma perda líquida de bem-estar representada pela soma das áreas dos triângulos B e D, que é o peso morto. O peso morto é a perda sofrida pelos consumidores e produtores em virtude da redução da venda dos bens na economia (PINDYCK; RUBINFELD, 2006, p.256).

#### 2.1.6 O princípio *lump sum*

Após algumas análises da influência dos impostos na economia, sobretudo no que tange aos impostos sobre consumo, fica claro que esse tipo de tributação não responde ao princípio da neutralidade, visto que afeta as decisões de consumo e produção dos agentes da economia. Em uma abordagem apenas focando o lado do consumidor, percebe-se que a inserção de um imposto sobre consumo altera os preços relativos dos bens, deslocando a cesta ótima de consumo dos indivíduos.

Nesse sentido, conforme exposto por Snyder e Nicholson (2008), os economistas defendem a utilização de taxas sobre o poder de compra de cada indivíduo em detrimento à taxa sobre bens específicos. Essa taxa seria do tipo *lump sum*, que é uma taxa *per capita*, uniforme e de quantia fixa, distribuída igualmente entre os consumidores.<sup>11</sup> A explicação para a superioridade da tributação da renda em vez do consumo está embasada na hipótese de maximização da utilidade. Quando o governo utiliza um imposto sobre a renda, ele permite que o indivíduo opte pela melhor forma de alocar sua renda restante após a tributação. Por outro lado, a tributação sobre o consumo, além de também afetar o poder de compra dos consumidores, altera as suas escolhas.

---

<sup>11</sup> Essa definição se encontra em Wilson (1991, p.154, tradução nossa).

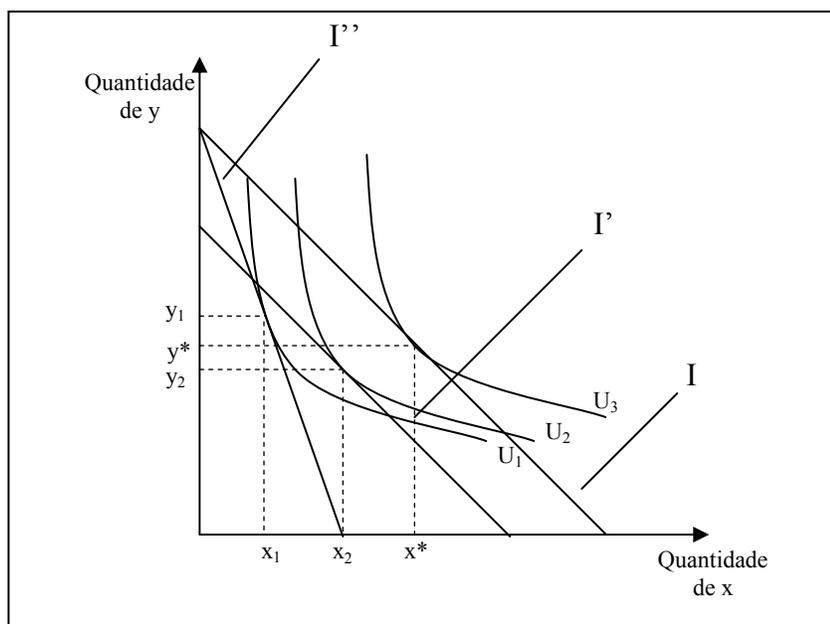


Figura 7 - Efeito da tributação da renda e do consumo sobre a escolha do consumidor  
**Fonte:** SNYDER; NICHOLSON; 2008, p.127

O gráfico acima, que representa as curvas de preferência dos consumidores, engloba as duas situações: a inserção de um imposto *lump sum* e de um imposto específico sobre o bem  $x$ , com o governo obtendo a mesma receita tributária em ambos os casos. A imposição de um tributo específico sobre  $x$  desloca a restrição orçamentária de  $I$  para  $I''$ , mudando sua inclinação em virtude da alteração dos preços relativos entre  $x$  e  $y$ . O consumidor é estimulado a abrir mão do consumo do bem tributado  $x$ , privilegiando o consumo de  $y$ . Nesse caso, o indivíduo atinge a utilidade  $U_1$ . Quando é utilizado um imposto sobre o poder de compra, há uma retração paralela da restrição orçamentária, de  $I$  para  $I'$ , sem alteração dos preços relativos e, em consequência, da sua inclinação. O consumidor opta pela cesta  $(x_2, y_2)$ , atingindo a utilidade  $U_2$ . Percebe-se que a utilização de um imposto do tipo *lump sum* permite ao indivíduo atingir um maior nível de utilidade, sendo por isso, preferível à tributação sobre os bens.

Os impostos *lump sum*, adotando-se os pressupostos de eficiência discutidos na abordagem da neutralidade, são considerados impostos neutros por natureza, visto que não interferem nas escalas de preferências dos consumidores e não deslocarem as escolhas dos agentes econômicos.

Para finalizar a análise dos efeitos dos impostos e seus reflexos sobre a neutralidade, salienta-se que, ao se optar pela tributação sobre o consumo, duas considerações importantes

devem ser levantadas. A primeira diz respeito à substitubilidade dos bens. Caso seja adotada um imposto especial sobre um bem com elasticidade preço-demanda elevada, a produtividade desse imposto será baixa, visto que a tendência é a do consumidor deslocar seu consumo para bens compatíveis, que lhe tragam utilidades semelhantes. Assim, tributar bem elásticos gera maior ineficiência do ponto de vista de alocação de recursos. Por outro lado, a imposição de taxas sobre bens inelásticos afeta em menor medida a eficiência da economia, uma vez que os contribuintes terão menor incentivo em substituir o seu consumo. Ademais, a produtividade do imposto é maior sobre bens inelásticos, permitindo ao governo ter maior retorno ao tributar esses bens frente aos que apresentam maior substitubilidade.

#### 2.1.7 Conceito de simplicidade e certeza

Além dos conceitos já expostos, a literatura ainda elenca alguns outros princípios que demandam serem discutidos.

Na elaboração e execução de um sistema tributário, faz-se necessário a adoção de uma legislação de fácil compreensão, acessível aos contribuintes, e de um esquema de arrecadação desburocratizado, célere e de baixo custo. São atributos de uma boa administração fiscal relacionados ao princípio da simplicidade. Grosso modo, o princípio da simplicidade refere-se à “facilidade da operacionalização da cobrança do tributo.”<sup>12</sup>

Já o conceito de certeza relaciona-se ao fato de que os contribuintes dos diversos tributos têm que ter o pleno conhecimento da tributação a que estão sujeitos, de modo a poderem planejar previamente as suas atividades econômicas levando-se em conta o montante de tributos que deverão recolher.

#### 2.1.8 Categorias dos tributos

Visando a atender os diversos objetivos colocados ao setor público na formatação de um sistema tributário, o governo dispõe de algumas alternativas de fontes a serem tributadas em vias de sacramentar a sua arrecadação. As categorias de tributos são estabelecidas com base na

---

<sup>12</sup> Reprodução da definição de Giambiagi e Além (2008, p.20)

forma de incidência dos tributos sobre a matéria tributável.<sup>13</sup> Dessa forma, os impostos se dividem em dois grandes grupos: os tributos diretos e os tributos indiretos.

Os tributos diretos são aqueles cujo contribuinte de fato e de direito revestem-se na mesma pessoa, o responsável pelo pagamento do imposto. No caso dos impostos indiretos, o responsável pelo pagamento do imposto não é o mesmo sobre o qual recai a carga tributaria. Para a compreensão dos dois conceitos, é necessário discorrer sobre os dois tipos de contribuinte descritos.

Contribuinte de direito é aquele que fica incumbido de efetuar o recolhimento do imposto junto às autoridades fazendárias. Já o contribuinte de fato é aquele que efetivamente arca com o ônus do imposto. É importante salientar, nesse ponto, que essa ótica na caracterização das categorias de tributo aproxima-se mais de uma concepção jurídica, visto que, conforme já discutido neste trabalho, pela ótica econômica, o estabelecimento do setor da economia que arca com o ônus do imposto, produtores ou consumidores, depende de diversos fatores. Na visão jurídica, entretanto, acredita-se que no caso dos impostos indiretos todo sacrifício fiscal é transferido.<sup>14</sup>

Essa importante ressalva também é explicitada com maestria por Atkinson (1977) em importante obra para a teoria das finanças públicas:

“according to Buchanan, 'Direct taxation is defined as taxation imposed upon the person who is intended to be the final bearer of the burden of payment. Indirect taxation is defined as taxation imposed upon others than the person who is intended to bear the final burden' (1970, 141). According to Due and Friedlaender, 'Some taxes - often called direct taxes - reduce the real incomes of the persons who pay them to the government ... Other taxes may be shifted from some persons to others ... Taxes believed to be shifted in this fashion are called indirect taxes' (1973, 229). Such a definition may, however, lead to difficulties where the degree of shifting is neither zero, as assumed for direct taxes, nor 100 per cent, as assumed for indirect taxes. Moreover, it seems unsatisfactory to relate the classification of taxes to assumptions about shifting which may not in the event be realized (for example, income tax may be shifted via wage bargaining). (ATKINSON, 1977, p.592)

Em suma, a definição tradicional é insatisfatória na medida em que as taxas indiretas nem sempre sempre são repassadas em sua totalidade – de fato, o repasse total do imposto é uma exceção -, enquanto muitas vezes o ônus financeiro dos impostos diretos podem ser amplamente transferidos. Dessa forma, conforme evidenciado pelo autor, a definição usual de imposto direto e indireto, apesar de amplamente aceita pela literatura, pode ser considerada falha. Em busca de

---

<sup>13</sup> É importante ressaltar que os autores divergem em relação ao que se define como categoria. Utilizamos aqui a definição adotada por Riani (2009)

<sup>14</sup> Esse mecanismo é conhecido como “shifting”, traduzido muitas vezes como translação ou repercussão do tributo.

uma definição mais simples e menos abrangente, com o privilégio de ser menos falaciosa, considera-se impostos diretos aqueles que incidem sobre pessoas, enquanto os indiretos os que recaem sobre atividades e objetos. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008, p.24). Assim sendo, os impostos diretos oneram a renda e a riqueza, refletindo em grande medida a capacidade econômica do contribuinte. Por outro lado, os impostos indiretos incidem sobre a produção, consumo, venda e posse de bens e mercadorias.

No que tange aos impostos de incidência indireta, destacam-se aqueles que incidem sobre vendas ou consumo, nos quais se incluem o ICMS, escopo do trabalho. Essa categoria de tributos ainda se desdobra em diversos outros tipos, a depender do aspecto analisado.

Ao se levar em conta a base de incidência, entendida como os eventos materiais ou jurídicos passíveis de serem tributados, os impostos sobre consumo podem ser gerais ou especiais. Os impostos especiais concentram-se em determinados bens, ao passo que os gerais incidem indiscriminadamente sobre todos os bens e mercadorias envolvidos nas transações tributáveis. Esses ainda podem ser seletivos ou uniformes. Os uniformes apresentam a mesma alíquota para tributar os bens as transações<sup>15</sup>, enquanto os impostos seletivos priorizam certos bens ou mercadorias em detrimento de outros, estabelecendo alíquotas diferenciadas a cargo das autoridades públicas. Em geral, o conceito de seletividade vem acompanhado da essencialidade, que prega que os bens mais essenciais terão tributação mais branda, enquanto os mais supérfluos ou mais lesivos terão um encargo tributário maior.

No que diz respeito a qual estágio da produção ou circulação de bem é tributado, os tributos são classificados como monofásicos ou plurifásicos. Monofásicos são aqueles que incidem em apenas uma fase da circulação das mercadorias, podendo recair sobre o produtor, o atadista ou varejista. Os imposto plurifásicos oneram várias etapas da circulação de mercadorias, podendo ser compensados na etapa seguinte ou não. Quando há abatimento do imposto pago anteriormente, o imposto é não-cumulativo. Se não há abatimento, ou seja, há pagamento de imposto sobre imposto, configura-se a cumultividade.

Giambiagi e Além (2008) ressaltam que os impostos indiretos não são os mais indicados quando se tem por objetivo atender aos quesitos de equidade e progressividade, uma vez

---

<sup>15</sup> É importante ressaltar que os tributos gerais e uniformes têm a vantagem de não alterarem os preços relativos dos bens inseridos na base de incidência.

que não representam de forma mais adequada a capacidade de pagamento do contribuinte.<sup>16</sup> Tais impostos tendem a ser regressivos na medida em que o consumo tende a crescer proporcionalmente menos em relação aos incrementos de renda<sup>17</sup>. Com esse pressuposto levado em consideração, aliado à adoção de impostos gerais com alíquotas uniformes, cria-se uma relação indireta inequívoca entre aumento de renda e carga tributária. Com efeito, as camadas de menor poder aquisitivo, tendo o consumo se constituindo em maior parcela dos rendimentos em comparação às camadas mais ricas, são tributadas em maior medida. É nesse contexto que se ressalta a importância da tributação seletiva e da essencialidade com o intuito de reduzir a regressividade desse tipo de tributação.

### 2.1.9 Funções dos tributos

Utilizando-se de uma acepção sobretudo jurídica, os tributos ainda podem ser caracterizados em duas categorias quanto às suas funções no âmbito econômico, podendo ter caráter fiscal ou extrafiscal.

Tributos com caráter fiscal são aqueles cujo principal objetivo é trazer receita para os cofres públicos, visando a custear as atividades governamentais. Nesse sentido, na adoção da função fiscal na tributação, muitos outros atributos do imposto são deixados de lado. Em contrapartida, os tributos de caráter extrafiscal deixam a arrecadação tributária em segundo plano, servindo como instrumento de intervenção na economia na obtenção de objetivos específicos. Podem, portanto, servirem como incentivos na execução de determinadas atividades, bem como desestimularem diversos comportamentos econômicos.

Percebe-se que, apesar da plena divisão teórica das duas funções, elas são praticamente indissolúveis, visto que na utilização de uma política que privilegie uma função fatalmente conterà parcela de outra.

Assim sendo, utiliza-se os tributos de mais fácil arrecadação para fazerem o papel fiscal, mesmo quando muitas vezes eles sejam considerados impostos ruins do ponto de vista do sistema tributário eficiente. Quando a meta das autoridades tributárias está relacionada à maior

---

<sup>16</sup> Há controvérsias quanto a esse tema, existindo diversos estudiosos que argumentam que em muitos casos o imposto sobre consumo pode atender tais princípios de maneira mais satisfatória em comparação aos impostos diretos. Para maior aprofundamento do tema, ver Atkinson (1977).

<sup>17</sup> Com essa abordagem que Keynes cunhou a propensão marginal a consumir, menor que 1 (um) e que explica que o consumo não varia diretamente com a renda.

retorno fiscal, a tendência é aproveitar-se dos tributos de maior produtividade, ou seja, aqueles capazes de gerar a maior diferença positiva entre seu retorno financeiro ao Estado e o seu custo. São esses os tributos que requerem menor fiscalização por serem de difícil sonegação, como o imposto de renda cobrado na fonte, por exemplo.

Já os extrafiscais podem ter atuação plena ou relativa. Note-se que, de acordo com a definição, qualquer tributo que apresentar as características de seletividade ou progressividade, que de uma forma ou de outra, interfiram no ambiente econômico, já pode ser considerado extrafiscal. Costuma-se citar como exemplo os impostos de importação como principal representante da extrafiscalidade, uma vez que sua função precípua é a de proteger o mercado interno contra os produtos internacionais, por mais que ele, exercendo tal função, gere receita tributária para o governo.

Outro exemplo clássico de imposto extrafiscal é o conhecido imposto de Pigou.<sup>18</sup> Os impostos de Pigou são aqueles estabelecidos com o objetivo de intervir nos efeitos causados pelas externalidades negativas<sup>19</sup> que alguns produtores possam a vir criar. Com sua utilização, os produtores são capazes de internalizar as externalidades, reduzindo assim os efeitos maléficos sobre os outros setores da economia.

## **2.2 Histórico do ICMS**

### **2.2.1 Surgimento do imposto sobre vendas no Brasil**

O Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação, o ICMS, é um tributo cuja operacionalização foi, segundo Rosa (2008), inspirada no imposto sobre valor agregado francês, a *Taxe sur la valeur ajoutée*, implementado em 1954, pela lei de 10 de abril (BALTHAZAR, 2008, p.255). Quando falamos em operacionalização, queremos dizer que o ICMS em si não se constitui em um imposto sobre valor agregado, como veremos mais à frente, mas que o princípio de compensação das fases anteriores tem como pilar o mecanismo intrínseco ao IVA - Imposto sobre Valor Adicionado.

---

<sup>18</sup> Em homenagem ao economista Arthur Pigou, um dos primeiros defensores de seu uso (MANKIWI, 2005, p.213).

<sup>19</sup> Externalidades negativas são custos sobre um setor da economia, em virtude da ação de outro setor. Um exemplo de externalidade negativa ocorre quando “uma usina de aço despeja seus efluentes em um rio do qual os pescadores dependem para sua pesca diária” (PINDYCK;RUBIFELD, 2006, p.556)

Apesar dos franceses serem pioneiros na inserção de um imposto sobre valor acrescido no seu sistema tributário, o IVA tem ascendência americana e alemã. De acordo com Lindholm (1970), os princípios básicos do imposto foram desenvolvidos tanto nos Estados Unidos quanto na Alemanha, logo após o término da primeira guerra mundial.

Balthazar (2008) discorre sobre os primórdios do IVA, com base em textos da doutrina francesa e belga, constatando que, de fato, o alemão Siemens teria introduzido o tema na Europa, ainda na década de 20, ao passo que Thomas Adam já questionava sobre o problema nos Estados Unidos:

[...] Ainda em 1921, Wilhelm Von Siemens, industrial alemão, propôs a substituição da “Umsatzsteuer”, então em vigor, por uma “Veredelte Umsatzsteuer”, um imposto mais puro sobre o volume dos negócios.

Von Siemens introduziu, em sua proposição, o princípio da dedução, o qual deveria ser feito “base sobre base”. Trata-se, provavelmente, de um dos primeiros estudos nessa área, ao lado do efetuado pelo economista norte-americano Thomas Adam. Este publicou um artigo no qual defendeu a aplicação do princípio de deduções num sistema de imposto sobre o volume dos negócios (IVN), dedução que deveria ser feita “imposto sobre imposto”, ou seja, o mesmo mecanismo finalmente adotado pelo legislador francês do IVA (BALTHAZAR, 2008, p.247)

No Brasil, o ICMS teve suas origens na terceira década do século XX. Segundo Rosa (2008), “os Estados e Distrito Federal historicamente já cobravam, no Brasil, o imposto sobre operações com mercadorias. Tivemos, a partir da década de 20 do século passado, o IVM – Imposto sobre vendas mercantis, que mudou [...], para o IVC – imposto sobre vendas e consignações” (ROSA, 2008, p.8). De acordo com Varsano (1996), antes mesmo da criação do IVM, o Brasil já havia adotado, desde 1892, o imposto sobre o fumo, obrigação essa que foi estendida a outros produtos ainda no século XIX, firmando a tributação sobre o consumo.

O IVM, que ficava a cargo da União, tinha sua incidência sobre de circulação das mercadorias desde a produção até o consumidor final, desde que houvesse transferência de sua propriedade. Tal imposto foi criado pela Lei nº 4.625 de 31 de dezembro de 1922, a mesma lei que instituiu o imposto de renda no Brasil. Segundo o artigo 2º, inciso X, autorizava a União “a cobrar o imposto do selo proporcional sobre as vendas mercantis, a prazo ou à vista, efetuadas dentro do país (...)” (DIAS, 2005, p. 349).

Uma importante curiosidade sobre o IVM é que tal imposto, segundo Costa (1960), tem a característica de ter sido talvez o único imposto instituído pelo Estado como uma demanda dos contribuintes. Conforme explica o autor, os comerciantes brasileiros precisavam de um título de crédito confiável oriundo das transações comerciais. Com o advento das letras de câmbio e das

notas promissórias, as duplicatas antes usadas foram perdendo importância e credibilidade, forçando o comércio a buscar a adoção de um título de aceitação compulsória e de fácil circulação. Assim, em 1922, o Congresso das Associações Comerciais do Brasil sugeriu ao governo federal a equiparação dos títulos cambiários às duplicatas de fatura, usando como barganha a possibilidade de inserção de um imposto sobre vendas que seria registrado por essas duplicatas. A proposta foi acatada pelo governo, tendo o imposto sido instituído ainda no final daquele ano.

O IVC, substituto do IVM, foi instituído na década de 30, com a promulgação da Constituição de 1934, passando a ter competência no nível estadual. Segundo a carta magna, competia privativamente aos estados decretar impostos sobre *“vendas e consignações efetuadas por comerciantes e produtores, inclusive os industriais, ficando isenta a primeira operação do pequeno produtor, como tal definido na lei estadual”*. A carta maior ainda preconizava que o tal imposto deveria ser *“uniforme, sem distinção de procedência, destino ou espécie dos produtos”*<sup>20</sup>. Assim, a incidência do imposto teve sua abrangência aumentada, onerando também as operações de consignações. Tal imposto obedecia à mesma lógica operacional do seu antecessor, tendo como característica fundamental o fato de incidir de forma cumulativa, conforme explicado por Sanson (1991):

O IVC era um imposto sobre todas as vendas mercantis, intermediárias e finais, tal como hoje é o FINSOCIAL. Assim, cada vez que uma mercadoria era vendida, pagava-se o imposto. Quanto maior o número de empresas envolvidas na produção da mercadoria, tanto maior era o valor do imposto incidente sobre ela. Em outras palavras, tanto maior era a alíquota efetiva sobre aquela mercadoria (SANSON, 1991, p.119).

Como a tributação do consumo agora era dividida entre as unidades federativas, havia grande preocupação quanto à possibilidade da implementação de políticas fiscais bastante heterogêneas dentro do país, visto a relativa autonomia dos estados em alterar as alíquotas do tributo. Assim, para tentar apaziguar essa possibilidade, algumas regras gerais foram colocadas, de obediência compulsória pelos estados, como a proibição de se cobrar impostos de exportação nas transações interestaduais e a fixação de um limite para a alíquota de 10% sobre as operações nas quais incidiam o IVC (VARSANO, 1996, p.3).

Varsano (1996) coloca que, devido às limitações criadas pela Constituição de 1934, no sentido de estrangular as receitas estaduais advindas do imposto de exportação, o IVC

---

<sup>20</sup> Art. 8º da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (16 de Julho de 1934). Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 13 dezembro 2010.

estabeleceu-se, já na década de 40, como a principal fonte de receita tributário no âmbito estadual, sendo responsável por mais da metade da receita fiscal dos estados no período. Esse cenário já criava preocupação sobre alguns doutrinadores da época, porque naquele momento já era passivo que o IVC poderia ser um imposto nocivo, dada sua regressividade e cumulatividade. Sobre o tema escreveu Silva (1986 apud GOUVÊA, 1999) na sua obra, Sistema Tributário Brasileiro:

O vendas e consignações, que, em 1940, já representava 45,1% do total dos impostos, elevou-se para 60,7% em 1946. E esta percentagem subirá ainda mais nos próximos anos, tendo em vista a violenta alteração de suas taxas já decretada ou em cogitação por parte de vários estados. Tributo flexível, de fácil arrecadação e notável produtividade, constitui ele realmente um instrumento tentador nas mãos do fisco estadual. Trata-se, porém de uma perigosa faca de dois gumes. Cobrado em cada operação de venda, a uma taxa uniforme para toda categoria de produtos, representa mais regressivo e anti-social dos tributos brasileiros (SILVA, 1986 apud GOUVÊA, 1999, p.63).

Nesse sentido, com o passar do tempo as discussões doutrinárias empenhadas em rever a lógica do IVC foram ganhando força, devido às peculiaridades do imposto tão bem descritas por Silva (1986 apud GOUVÊA, 1999). A incidência em cascata, ou seja, imposto cobrado sobre imposto, sua regressividade e uniformidade, que não permitia a tributação mais branda dos bens mais essenciais, e o fato de sacrificar mais os produtos com maiores elos na cadeia de circulação de mercadorias, foram fatores que abriram espaço para a remodelagem do sistema tributário vigente à época. Aliados a essas imperfeições, o próprio período de beligerância, com a eclosão da II Guerra Mundial, e a política de substituição de importações deram maior importância aos impostos voltados para o consumo interno, aumentando ainda mais a visibilidade desse tipo de tributo.

Ainda assim, a Constituição de 1946 não ensejou mudanças na operacionalização do IVC. Foi na promulgação da respectiva carta magna, contudo, que um pequeno passo em direção à atenuação das debilidades dos tributos sobre o consumo no Brasil foi dado. A legislação maior passou a dispor sobre a desoneração do imposto sobre consumo de mercadorias, imposto este que viria a ser o futuro IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados), em relação a alguns produtos considerados essenciais (GOUVÊA, 1999). A Constituição assim dispunha, sobre o imposto de competência da União, no Art. 15, § 1º: “São isentos do imposto de consumo os artigos que a lei classificar como o mínimo indispensável à habitação, vestuário, alimentação e tratamento médico das pessoas de restrita capacidade econômica<sup>21</sup>”. Estabelece-se nesse momento, portanto, o

---

<sup>21</sup> Constituição Federal de 1946. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br> >. Acesso em: 13 dez. 2010.

princípio da seletividade no imposto sobre consumo – antecessor do IPI, que viria constituir um dos pilares do ICMS tal como se conhece hoje.

Foi a Lei 3.520 de 30 de dezembro de 1958, entretanto, que trouxe ao ordenamento jurídico nacional a característica mais importante que seria incorporada pelo ICMS atual. A lei que alterava a legislação do imposto sobre consumo, assim, inseria o princípio da não-cumulatividade na tributação nacional. De acordo com Gouvêa (1999):

Outra mudança que merece nosso destaque é a preceituada pelo artigo 148 que consigna o princípio da não-cumulatividade do imposto, depois incorporado sucessivamente ao Código Tributário Nacional e à nossa Constituição, e estendido a outros tributos indiretos. O processo se instaurou pela autorização legal do estorno, da parcela a pagar, dos impostos pagos nas fases anteriores, criado pela lei de regência do imposto e destinado a quebrar sua regressividade e iniciar o processo pioneiro, hoje consagrado, pode-se dizer, a nível mundial, de se firmar o princípio da progressividade advinda da área do imposto de renda, nos tributos indiretos (GOUVÊA, 1999, p.67).

Conforme o exposto acima, a Lei 3.520 foi um ponto fundamental na instauração de um modelo embrionário de IVA no Brasil, que seria primeiramente incorporado ao Imposto de Consumo, futuro IPI. Os produtores passaram a poder descontar o imposto incidente sobre os insumos utilizados na fabricação do produto, descaracterizando a tributação em cascata do Imposto de Consumo, que tanto afligia os doutrinadores na questão do IVC. É importante explicitar o que a legislação preconizava, *ipsis litteris* .:

[...] os fabricantes pagarão o imposto com base nas vendas de mercadorias tributadas, apuradas quinzenalmente, deduzido, no mesmo período o valor do imposto relativo às matérias primas e outros produtos adquiridos a fabricantes ou importadores ou importados diretamente, para emprego na fabricação e acondicionamento de artigos ou produtos tributados.

A discussão dos doutrinadores a respeito da cumulatividade dos impostos sobre consumo, sobretudo o IVC, residia nos efeitos perversos da tributação que até hoje são colocados em pauta, efeitos esses que se expressam em duas frentes: na concorrência internacional das mercadorias exportadas e distorções no sistema produtivo interno.

Quanto à competitividade externa, o imposto incidente em cascata onera as exportações, o que vai de encontro às principais políticas de comércio internacional. Mesmo que a fase final de venda, a exportação de fato, seja isenta do imposto, as etapas anteriores já viriam eivadas com o ônus tributário, tendo sido esse repassado ao preço final. O resultado é que o produto fica mais caro frente ao similar de outros países, que utilizariam a tributação sobre valor adicionado, o que prejudica as contas externas (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008). A utilização de um IVA nesse contexto, por outro lado, facilitaria a identificação do ônus ao longo da cadeia e a execução de uma eventual política de benefício ao exportador.

A segunda frente do efeito do imposto não-cumulativo consubstancia-se dentro do próprio mercado interno. A cumulatividade acaba por estimular a verticalização das empresas, ou seja, os empresários passavam a operar tanto no fornecimento de matéria-prima, como no de fabricação do produto final e na distribuição da mercadoria ao consumidor atacadista ou varejista (GOUVÊA, 1999). Todo esse processo era necessário para a libertação do efeito cascata, que beneficiava os setores cujo ciclo de circulação da mercadoria era menor.

É pelos motivos expostos, entre outros, que o novo mecanismo de estorno de créditos ganhou força e se mostrou como uma nova tendência para a tributação do consumo. A reforma tributária da década de 60 levaria em conta as novas características da tributação indireta, englobada entre o rol das inúmeras alterações que foram introduzidas no sistema tributário nacional.

### 2.2.2 A reforma tributária de 64/67 e a criação do ICM

A linha divisória da história da tributação no Brasil veio a ocorrer nas Reformas Tributárias de 1965, quando foi promulgada a Emenda Constitucional nº 18, e de 1967, ano em que passou a vigorar o Código Tributário Nacional vigente até atualmente (PEDROSA, 1993, p.3). É importante discorrer sobre os principais motivadores da reforma para compreender os resultados advindos da mesma.

A reforma tributária inicia-se em 1964, evoluindo gradativamente até 1967. O Brasil desse período adentrava na ditadura militar, havendo construído um aparato estatal que exigia maiores receitas para ser sustentado em comparação aos períodos anteriores. Na década de 40 e 50 surgiram instituições públicas e diversas empresas estatais, como a Petrobrás, Vale do Rio Doce, CSN, BNDE, SUDENE, entre outros. Segundo Varsano (1996), a criação dos órgãos de financiamento para o desenvolvimento nacional foi fator primordial para o incremento das despesas públicas. É importante ressaltar, além disso, que o início da década de 60 é marcado pelo aumento dos índices de inflação, destacado por muitos economistas como resultados da política de financiamento do governo de Juscelino Kubitschek. Nesse contexto, empresas estatais de alguns setores operavam em déficit operacional, em virtude de manterem o reajuste de suas tarifas abaixo dos níveis inflacionários, subsidiando o mercado privado e servindo como um mecanismo de

controle dos preços. Essa prática do governo agiu também como catalisadora da degradação das contas públicas.

Com o crescimento das despesas, aponta Varsano (1996), o déficit do tesouro nacional passou também a crescer, não havendo meios institucionais para seu financiamento através da dívida pública, sendo necessário recorrer à emissão de moeda. Esse cenário apontava para a necessidade de uma reforma de base, na qual a questão tributária era de suma importância, tanto para gerar os recursos necessários para a nova realidade da máquina pública, quanto para agir como um estabilizador da subida dos preços através do enxugamento monetário.

Não bastava, nesse momento, tão somente elevar a carga tributária através da majoração dos tributos. A lógica tributária necessitava ser revista, uma vez que havia a consciência de que o sistema onerava de maneira excessiva a produção e se mostrava injusto do ponto de vista da sua regressividade e capacidade contributiva. Varsano (1996) coloca que o diagnóstico já havia sido elaborado, e os pontos a serem atingidos já estavam claros:

“Não só a reforma, reclamada como “inadiável” desde 1947 -- apenas um ano após a promulgação da Constituição --, estava madura como havia idéias claras sobre seu rumo: a) garantir aumento das receitas fiscais para permitir redução dos déficits do governo; b) melhorar a eficiência do aparelho arrecadador; c) eliminar os entraves à capitalização das empresas e instituir novos e eficientes estímulos aos investimentos; d) rever a legislação referente aos tributos federais, notadamente visando a simplificação e racionalização, e, no caso do imposto de consumo, à correção de sua incidência a fim de "eliminar as superposições relativas aos elementos componentes do produto, transformando-o de fato em imposto sobre o consumo, e não, como atualmente, imposto sobre a produção"; e e) rever a discriminação de rendas entre as três esferas de governo, alterando competências quando inapropriadas e condensando o sistema de impostos "eliminando alguns, substituindo outros e unificando diversos" (VARSANO, 1996, p.8)

Assim, percebe-se que cinco eram os principais pontos a serem melhorados pelo novo sistema, sendo a preocupação pelo imposto de consumo levada em conta na formulação das novas propostas. Em consequência, a emenda constitucional nº 18 de 1965 foi promulgada, enquanto Lei 5.172 de 1966 instituiu o Código Tributário Nacional - CTN, o que permitiu a colocação em prática das idéias pré-estabelecidas.

Gouvêa (1999) aponta que, entre as mudanças mais significativas na reforma, estava a redenominação do imposto de consumo, que passou a se chamar Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Esse tributo passou a responder pelo princípio da seletividade e recebeu em toda sua incidência o caráter de não-cumulativo. Além disso, o imposto passou a não incidir sobre os manufaturados para exportação, beneficiando a competitividade internacional dos produtos brasileiros.

Ademais, alguns outros impostos foram substituídos, como o imposto do selo, que deu lugar ao Imposto sobre Operações Financeiras - IOF, de competência da União. E, em relação aos problemas verificados no imposto de consumo de competência dos estados, o IVC, a solução encontrada foi sua substituição pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias - ICM, e pelo Imposto Sobre Serviços - ISS, de competência municipal.

O ICM surge apresentando algumas peculiaridades que ensejavam a sua adaptação à realidade brasileira. Conforme expõe Rosa (2008), enquanto o imposto de consumo não cumulativo que serviu de moldes para a criação do ICM, o TAV francês, ficava sobre a competência da União, a introdução da reforma que substituiu o antigo IVC pelo ICM não alterou seu caráter estadual. Dessa forma, as diversas unidades federativas tinham o poder de legislar sobre o novo imposto. Assim, o IVA brasileiro teve de ser ajustado, nas situações em que circulação do produto se desse em mais de uma unidade federativa, estabelecendo a lei que nesses casos o imposto deveria ser partilhado entre os estados fornecedores e consumidores, adotando-se um misto entre o princípio da origem e do destino.

Nesse contexto, atribuiu-se ao Senado Federal a fixação do limite máximo do valor da alíquota para as operações interestaduais e para exterior, uma forma de restringir a autonomia unidade federadas e contornar a atipicidade do caráter estadual do imposto, amenizando os problemas de guerra fiscal. Uma vez que o IVC já havia sido utilizado como instrumento de atração de empresas para determinadas regiões, através do fornecimento de algum benefício fiscal, a reforma tributária buscou evitar a disseminação dessas políticas. Nesse sentido, os legisladores pecaram ao permitir que a alíquota interna fosse deixada a cargo dos formadores de política a nível estadual, algo que foi parcialmente remediado já em 1968, quando o Senado passou a ficar responsável também pelo limite máximo das alíquotas internas.

É importante destacar, ainda, que a abrangência do novo imposto, o ICM, passou a ser maior que a do seu antecessor, que incidia sobretudo nas vendas. Quando a legislação determinou a incidência na circulação de mercadoria, fosse essa física ou simbólica, abriu espaço para que o novo imposto passasse a ser cobrado sobre a simples saída de mercadoria do estabelecimento do contribuinte, mesmo sem a concretização da venda comercial. Assim, passaria a ocorrer tributação em operações, por exemplo, de mera transferência de mercadorias entre filiais, ou seja, no caso de empresas que tivessem várias operações executadas por diversas plantas autônomas, com diferentes inscrições estaduais, cada etapa da produção seria tributada. Ademais, mesmo que

mercadorias fossem entregues a título de bonificação ou em espécies de amostras grátis para um cliente, haveria a tributação pelo ICM. Isso reduziria algumas brechas legais para a realização de algumas formas de sonegação.

Outro aspecto importante do imposto refere-se à utilização do cálculo do ICM por dentro<sup>22</sup> para fins de arrecadação. Em outras palavras, o valor ICM já viria embutido no preço da mercadoria, sendo que o destaque feito na nota fiscal serviria para facilitar a fiscalização. Essa lógica do cálculo do imposto gera uma alíquota efetiva maior que a alíquota nominal, vez que o montante nominal integra sua própria base de cálculo. Tal metodologia, instituída na Reforma de 66, foi mantida pelos legisladores até os dias de hoje, mesmo sob contestações recorrentes dos contribuintes.

Quanto aos problemas do IVC já discutidos, a nova legislação garantiu a não-cumulatividade do ICM, pregando que o montante devido corresponderia à diferença positiva entre o imposto relativo à saída de mercadorias e aquele pago na entrada. Além disso, ficou definido que os produtos industrializados com destino ao exterior estariam isentos do tributo, assim como ficariam imunes os bens de primeira necessidade nas vendas ao consumidor final<sup>23</sup>.

Conforme coloca Gouvêa (1999), as principais reivindicações relacionadas ao imposto de consumo e aqui expostas foram corrigidas com a instituição do IPI, mas tais características não foram transferidas ao ICM. Enquanto o imposto de competência da União passou a ser regido por diversos princípios que afastavam a sua regressividade, quais sejam o da não-cumulatividade, o da seletividade e o da essencialidade, o ICM passou a ser caracterizado apenas pela sua não incidência em cascata como já mencionado. Assim, o imposto surgia com os conhecidos problemas herdados do IVC, principalmente em relação a sua regressividade e o seu caráter estadual, diferentemente do padrão do IVA no restante do mundo.

Não obstante todos os problemas levantados serem de grande relevância, a competência estadual do tributo merece maior destaque no período que se seguiu, até a

---

<sup>22</sup> BRASIL. Decreto-lei n. 406, de 31 de dezembro de 1968. Estabelece normas gerais de direito financeiro, aplicáveis aos impostos sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre serviços de qualquer natureza, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

"Art. 2º

(...)

§ 7.º - O montante do imposto de circulação de mercadorias integra a base de cálculo a que se refere este artigo, constituindo o respectivo destaque mera indicação para fins de controle".

<sup>23</sup> Baseado na Constituição Federal de 1967 em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)

promulgação da constituição de 1988, em virtude do constante retalhamento da legislação com o objetivo de controlar o alastramento da guerra fiscal.

Ainda em 1967, o Ato Complementar nº 34 buscou apaziguar a herança do IVC de ser usado como arma nos conflitos fiscais. Na sua motivação, o documento explicitava a necessidade de harmonizar as políticas estaduais de isenções e reduções do ICM. Nesse sentido, corroborando o que já tinha sido permitido no Código Tributário Nacional, em seu artigo 213<sup>24</sup>, os Estados situados em uma mesma região geoeconômica passariam a celebrar convênios para o estabelecimento de políticas comuns referentes à concessão de benefícios fiscais. Em consequência, ficavam proibidas quaisquer disposições legais que dispusessem sobre a concessão de favores fiscais do ICM que não fossem firmados através de tais convênios.

Segundo Prado e Cavalcanti (2000), com a edição do ato complementar diversos convênios passaram a ser realizados entre Estados de uma mesma região. Na verdade, ainda em 1966, antes mesmo da vigência da lei, convênios de Recife e Salvador foram instituídos, cujas decisões mais importantes recaíam nas definições dos gêneros de primeira necessidade e na concessão de benefícios para a instalação de empresas fabricantes de produtos sem similares na região. Ambos os convênios incluíam os principais Estados da Região Nordeste.

Em 1967 foi firmado o convênio do Rio de Janeiro, definindo bases das políticas tributárias interestaduais dos Estados da região centro-sul (PRADO; CAVALCANTI, 2000, p.70). Esse convênio surge com grande importância, pois adota medidas de benefícios fiscais que regem a legislação do ICMS até os dias de hoje, como a isenção para jornais, revistas e periódicos, livros didáticos, técnicos, científicos ou literários e discos didáticos, objetivando estimular a disseminação cultural e da educação. Tais medidas viriam a se tornar imunidades constitucionais posteriormente, com alguns ajustes, de obediência compulsória por todos as unidades federadas do país. Ainda no mesmo sentido, o convênio estabeleceu benefícios para produtos oriundos das entidades assistências e de educação.

Posteriormente, a onda de convênios prosseguiu, com a reunião entre os representantes fazendários da região amazônica e dos Estados da Região Sul. Ainda, os convênios já estabelecidos foram revistos para ajustes que a colocação em prática das medidas demandava.

Conforme argumenta Prado e Cavalcanti (2000), ao passo em que os convênios regionais tinham capacidade de regular as condições locais, eles também tinham o poder de gerar

---

<sup>24</sup> Art. 213. Os Estados pertencentes a uma mesma região geo-econômica celebrarão entre si convênios para o estabelecimento de alíquota uniforme para o imposto a que se refere o artigo 52 (ICM).

conflitos a nível nacional. O que passou a se ver foram formações de convênios consecutivos com o objetivo de instituir medidas de defesa e ataque aos acordos anteriores sancionados por outras regiões, o que instituiu uma concorrência, agora, a nível regional, e não mais estadual. Assim, a busca pela solução dos conflitos fiscais acabou gerando um contexto de guerra em uma dimensão ainda maior.

Com a eclosão desse cenário, no início de 1975, o governo central tentou solucionar de uma vez por todas o problema da guerra fiscal, com a edição da lei complementar nº 24, que regulamentava a concessão de renúncias fiscais, unificando a celebração dos convênios regionais. A lei, vigente até os dias de hoje, passou a dispor que qualquer benefício fiscal deveria ser concedido através de convênios celebrados entre os Estados e o Distrito Federal. A sanção de novos convênios seria realizada através de um processo mais dificultoso, sendo necessária a convocação de todas as unidades federadas, a presença da maioria dos estados nas reuniões, assim como a aprovação unânime das matérias, que ainda deveriam ser ratificadas de maneira também unânime. Assim, as regulamentações feitas à revelia dos convênios teriam eficácia nula e haveria retaliação aos Estados envolvidos. Fica evidente, dessa forma, “que a legislação, ao mesmo tempo que (sic) transfere aos Estados todo o poder para arbitrar sobre incentivos do ICMS(...) tendo retirado do governo federal essa prerrogativa, postula também um rígido mecanismo para sua aprovação, que exige homogeneidade na abrangência e unanimidade entre os Estados.”(PRADO; CAVALCANTI, 2000, p.16)

Apesar de a vigência da lei perdurar até os dias de hoje, ela não foi capaz de contornar o problema de guerra fiscal, que prossegue sendo um dos males do sistema tributário brasileiro atual. Não obstante ao fato de ter sido moldada em um formato bastante detalhado no papel, e à primeira vista eficiente para suprimir a situação crônica de conflitos fiscais, as constantes desobediências aos postulados dos convênios fizeram com que esses não produzissem o efeito esperado. Conforme exposto por Varsano (2007, p.6) “A lei é inobservada e ninguém toma a iniciativa de exigir a imposição das sanções previstas, a despeito da expressão guerra fiscal ser sempre utilizada com conotação negativa, como malefício. O desrespeito à lei pelos próprios governantes é certamente uma perda para a nação.

### 2.2.3 A Constituição Federal de 1988 e ampliação da incidência do ICM

De acordo com Varsano (1996), a Constituição de 1988 criou um sistema tributário alicerçado em idéias de uma equipe composta por atores políticos, dissonante do que ocorrera na reforma da década de 60, na qual os formuladores eram preponderantemente técnicos. O autor ressalta, contudo, que os políticos condutores do processo de criação possuíam formação técnica, haviam exercido funções executivas no governo e eram assessorados por um grupo de técnicos. Destaca-se, nesse contexto, que pelo fato da formulação do sistema ficar a cargo dos ocupantes de cargos eletivos, as decisões apresentavam caráter eminentemente político.

Segundo Prado e Cavalcanti (2000) “A reforma constitucional de 1988 veio confirmar o processo de descentralização em curso desde o final da década dos 70 e ampliar a autonomia financeira dos governos subnacionais, promovendo significativa alteração na ordem federativa brasileira” (PRADO; CAVALCANTI; 2000, p.81). Assim, o que ocorreu foi um fortalecimento das fontes de receita das unidades federadas, bem como dos municípios, em detrimento às fontes da União.

Pedrosa (2003) coloca que os debates prévios à nova constituição deram-se no sentido de transformar o ICM em um imposto sobre valor agregado, mas interesses diversos acerca do imposto fizeram esse objetivo ser desviado. De fato, parecia haver uma consciência técnica de que a reforma do ICM poderia ter ocorrido em um sentido mais amplo não fossem os fatores políticos envolvidos. Nesse sentido, aponta Varsano (1996):

Algumas das limitações ainda impostas ao poder dos estados para legislar a respeito do ICMS, bem como deficiências nas características econômicas deste imposto e do sistema tributário como um todo, poderiam ter sido evitadas não fossem as resistências a inovações e a qualquer modificação que implicasse redução de receita - ainda que outras alterações mais que compensassem tais perdas -- , oferecidas por governos estaduais e municipais, bem como por grupos de constituintes ("regionalistas" e "municipalistas"). (VARSANO, 1996, p.14).

Não obstante aos entraves colocados pelos protagonistas do poder, o novo imposto criado alcançou alguns avanços no que tange os postulados da doutrina tributária. Com a nova carta magna, foi introduzida a seletividade em função da essencialidade das mercadorias e serviços, ainda que de forma opcional, princípio esse proveniente do IPI. Em que pese o fato dessa

disposição ser facultativa, foi importante por gerar a possibilidade da redução da regressividade do tributo, assim como a aumentar a adequação aos preceitos de capacidade contributiva<sup>25</sup>.

Com efeito, a absorção de alguns tributos que ficavam a cargo da competência federal gerou benefícios no que tange a qualidade da tributação. Nesse sentido, houve a eliminação a cumulatividade dos impostos únicos, que não pertenciam anteriormente à base de incidência do ICM. Impostos sobre energia elétrica, minerais e lubrificantes e combustíveis passaram a atender o princípio da não-cumulatividade em seus cálculos, algo que não ocorria anteriormente.

A Constituição de 88 garantiu que a regulação do ICMS se desse através de Lei complementar. Assim, a definição dos contribuintes, a fixação da base de cálculo, a disciplina sobre a compensação do imposto, entre outros, seriam atribuições da lei complementar a ser editada. Protegendo-se contra o risco de que uma lei complementar nesses moldes demorasse a ser editada, os legisladores da constituinte, garantiram, através dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, que se dentro de sessenta dias da promulgação da constituição, não fosse editada a lei complementar necessária à instituição do ICMS, os Estados e o Distrito Federal teriam a faculdade, através de convênio, de criar regulamentações provisórias sobre o imposto.

Eis que em 1996, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, foi editada e aprovada a Lei Complementar nº 87, que ficou conhecida como Lei Kandir. Os dispositivos da lei consolidaram a sistemática do imposto, que deveria ser seguida por todos os entes da federação. A partir da vigência da lei, os convênios provisórios permitidos pela constituição estariam revogados, sendo que cada legislação estadual sobre o ICMS deveria reproduzir os ditames da Lei Kandir<sup>26</sup>.

Varsano (1997) dispõe que:

A Lei Complementar no 87/96, de 13 de setembro de 1996, ao regulamentar o ICMS — imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação —, além de preencher uma lacuna existente desde a promulgação da Constituição de 1988, introduziu importantes alterações nas características econômicas do tributo. Primeiro, aproximou-o do conceito teórico de imposto sobre o valor adicionado (IVA), ao estabelecer que todos os insumos produtivos geram crédito do imposto pago anteriormente pelo adquirente. Segundo, assemelhou o ICMS, que era um IVA tipo produto bruto, a um IVA tipo consumo, ao permitir que os contribuintes se creditem do imposto pago sobre bens que

<sup>25</sup> O princípio da capacidade contributiva está alicerçado no § 1º do art. 145 da Constituição Federal de 1988, que preconiza que os impostos deverão ter caráter pessoal, sempre que possível, sendo sua graduação estabelecida de acordo com a capacidade econômica do contribuinte.

<sup>26</sup> O convênio vigente até a edição da Lei Kandir, criado com a finalidade de suprir a ausência da Lei Complementar que regularia a matéria, era o ICM 66/88

incorporarem a seus ativos permanentes. E, terceiro, adotou enfim o princípio de destino no comércio exterior, ao desonerar as exportações de produtos primários e industrializados semi-elaborados — que ainda eram tributadas — e assegurar o aproveitamento dos créditos de imposto que o exportador vier a acumular. (VARSANO, 1997, p.5)

De fato, foram oito anos de espera entre a disposição da Constituição, sobre a lei complementar para a regulamentação do ICMS, e sua verdadeira expedição. Nesse meio tempo, conforme já exposto, os convênios supriram a ausência da lei normatizadora do tributo.

No tocante às colocações supracitadas por Varsano, cabe salientar o que diz respeito à concessão de crédito. Enquanto a legislação garantiu a utilização de crédito sobre ativo permanente, materiais de uso e consumo, assim como serviços de comunicação e energia elétrica, a permissão para apropriação integral desses créditos, em virtude da pressão dos Estados, tem sido adiada em diversas oportunidades.<sup>27</sup>

Nesse sentido, apenas o caso de aquisição de ativo imobilizado teve a garantia de apropriação total do ICMS pago na aquisição, mas na proporção de um quarenta e oito avos por mês. Enquanto isso, o crédito de energia elétrica só foi permitido no setor de industrialização, enquanto o crédito de serviço de comunicação só pode ser efetuado se o contribuinte promover a exportação de produtos. Já o crédito sobre matérias de uso e consumo não teve nenhuma flexibilização, sendo até os dias de hoje totalmente vetado.

As principais alterações do ICMS, assim como as características inerentes ao imposto que prevalecem atualmente serão expostos em tópicos para melhor compreensão.

### 2.2.3.1 Incidência do imposto

A constituição de 1998 ampliou a base de incidência do antigo ICM, que incorporou cinco tributos que ficavam a cargo da competência federal, a saber:

- (i) Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis (IULC);
- (ii) Imposto Único sobre Energia Elétrica (IUÉE);
- (iii) Imposto Único sobre Minerais (IUM);
- (iv) Imposto Sobre Serviços de Comunicação (ISC) e

---

<sup>27</sup> A apropriação do crédito integral de energia elétrica, serviços de comunicação e bens de uso e consumo tem sido alvo de diversos adiamentos. Diversas leis complementares foram expedidas com o intuito de postergar a possibilidade de creditamento integral, sendo as datas previstas adiadas de 2000 para 2003 e depois para 2007, 2010 e, finalmente, 2020.

(v) Imposto sobre Transportes (IT).

A inclusão das novas bases de incidência teve como consequência a alteração da denominação do ICM, que passou a incluir em sua nomenclatura as prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação<sup>28</sup>, tornando-se ICMS. Apesar do aumento da abrangência do imposto de competência estadual, a tributação de circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços prosseguiu partilhada com a União e municípios, devido à coexistência do ICMS com o ISS (Impostos sobre Serviços de Qualquer Natureza) e do IPI, além das Contribuições Especiais como COFINS e PIS/PASEP.

No que se refere à tributação sobre o transporte, estabeleceu-se que sobre o transporte efetuado por qualquer via<sup>29</sup> e, ademais, de qualquer espécie, fosse o transporte de mercadorias, bens, valores ou pessoas, seria cobrado o ICMS. Destaca-se, nesse contexto, que a incidência não abrange o transporte realizado dentro de um mesmo município, hipótese que ficou a cargo do ISS, de competência municipal, e nem o transporte internacional.

Quanto aos serviços de comunicação, a constituição federal tratou de gravar a imunidade para os serviços prestados por “*radiodifusão sonora e de sons e imagens de recepção livre e gratuita*”. Os legisladores, nesse sentido, deixaram pacífico que o imposto só poderia incidir em prestação de serviços de comunicação de caráter oneroso, desde que gerados através de radiodifusão, garantindo a não-incidência sobre a transmissão de TV aberta e de emissoras de rádio. A lei Kandir já havia garantido a desoneração de todo e qualquer serviço de comunicação gratuito, mesmo aqueles não realizados através de radiodifusão, e tal disposição foi reproduzida na CF 88 parcialmente, a fim de tornar tal garantia mais estável e duradoura na legislação.

No que se refere à tributação de mercadorias importadas, que já era previsto na legislação do antigo ICM, a constituição amplia a gama de operações sujeitas ao imposto, que antes incidia apenas sobre a compra de importados por comerciante, industrial ou produtor. Dessa forma, o ICMS passa a onerar todo e qualquer tipo de importação, tão logo ocorra o desembaraço aduaneiro, seja ela efetuada por pessoa jurídica ou por pessoa física, mesmo que esses não sejam contribuintes habituais do imposto. Ficou determinado, no mesmo sentido, que inclusive serviços tomados no exterior seriam tributados pelo imposto.

---

<sup>28</sup> Note que o legislador constituinte utilizou-se em demasia do preciosismo, pregando a incidência do imposto no transporte intermunicipal e interestadual. Essa colocação tornou-se redundante, vez que não existe transporte interestadual sem ser intermunicipal.

<sup>29</sup> Atualmente, em virtude de decisão do Supremo Tribunal Federal, o transporte aéreo de passageiros não é tributado pelo ICMS.

Em se tratando da tributação de serviços, além daqueles já destacados na denominação do imposto, quais sejam o transporte intermunicipal e interestadual, assim como a comunicação, a legislação também garantiu a tributação dos serviços prestados junto com o fornecimento da mercadoria, desde que esses não fossem também tributados pelos municípios. Para impedir a bitributação e deixar claro quais serviços estariam no campo passivo do ICMS, foi elaborada uma lista com poder de lei<sup>30</sup>, com o objetivo de esgotar todos os casos existentes de serviços, definindo quais deles ficariam a cargo do imposto municipal. Aqueles não contemplados na lista poderiam ser tributados normalmente pelo ICMS, desde que prestados concomitantemente com o fornecimento de mercadorias.

Os impostos únicos englobados pelo ICMS passaram a contar com a sistemática de não-cumulatividade, características que anteriormente não lhes eram intrínsecas. A peculiaridade dessa base de tributação deu-se na questão do princípio do destino, quando a legislação se escusou de tributar as operações de destinação a outros Estados de *“petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e energia elétrica”*.<sup>31</sup>. Desta maneira, o que se buscou foi não privilegiar os Estados possuidores desses recursos naturais, em pequeno número quando comparados ao restante do país, garantindo a tributação no consumo, ao preconizar que caberia ao Estado de destino o imposto referente à entrada desses produtos, quando não destinados a comercialização e a industrialização. Em suma, optou-se por, em vez de se onerar a saída, cobrar o tributo na entrada do Estado destinatário, de forma destoante ao restante da tributação dos produtos sob a égide do ICMS.

No que tange às outras operações passivas de tributação pelo ICMS, o imposto herdou a base que já era tributada pelo seu antecessor, o ICM, não dispondo de grandes alterações nesse âmbito. Seguiu-se à tributação da circulação de mercadorias, entendida como a saída física e jurídica de mercadorias. Manteve-se também o ônus tributário sobre o fornecimento de alimentação e bebidas em bares, restaurantes e similares, que, mesmo sem configurar saída de mercadorias, ficou definido como fato gerador do ICMS após diversos julgados desde o Decreto-lei de 1968, que instituiu essa operação no campo passivo do imposto.

---

<sup>30</sup> Lei Complementar 116/03.

<sup>31</sup> Reprodução de trecho do Artigo 155, Inciso X, alínea b da Constituição Federal de 1988.

### 2.2.3.2 As operações desoneradas e a seletividade

A constituição federal tratou de estabelecer imunidades<sup>32</sup> em diversas ocasiões em que o ICMS deveria atuar, disposições essas que, em função da hierarquia, foram reproduzidas pela Lei Kandir. Tais imunidades têm diversos objetivos, dentre os quais a de agirem em caráter de extrafiscalidade, estimulando diversos comportamentos que contribuem positivamente para a economia nacional, conforme analisaremos de forma sucinta à frente.

Para garantir a competitividade dos produtos nacionais frente à aos de produção estrangeira, estabeleceu-se a desoneração plena de todo e qualquer produto destinado ao exterior. É certo que, em um primeiro momento, logo depois da promulgação da Constituição Federal, apenas os produtos industrializados destinados ao exterior ficaram isentos do gravame fiscal. Apenas depois da Emenda Constitucional de nº 42 de 2003, todo e qualquer tipo de mercadoria exportada passou a ficar fora do campo de incidência do ICMS, bem como os serviços prestados a destinatários do exterior, com a garantia, além de tudo, de manutenção do crédito das operações anteriores. Essa sistemática permite que não só a operação final, mas outros elos da cadeia também sejam agraciados com a renúncia fiscal.

Em que pese a garantia das exportações livres dos impostos de circulação de mercadoria, algumas peculiaridades prosseguiram, tratando ainda de atribuir peso fiscal às exportações. No caso de transporte de mercadorias até o porto, por exemplo, tal prestação não logrou a imunidade, sendo atualmente tributada em sua magnitude. Dessa forma, enquanto os produtos a serem exportados seguem livres de quaisquer impostos, o meio de transporte responsável pelo carregamento da carga imune, seja ele efetuado por qualquer via, fica ainda onerado pelo ICMS.

Com efeito, a lei maior também eximiu o ouro da tributação pelo ICMS, quando se revestir na condição de ativo financeiro ou instrumento cambial. A finalidade desse benefício é a de evitar a bitributação, uma vez que nessas hipóteses ficou garantida a tributação do metal pela

---

<sup>32</sup> Embora não seja objeto deste trabalho o aprofundamento do tema, em virtude de tais mecanismos produzirem os mesmos efeitos nas transações econômicas, sendo, por isso, denominações usadas frequentemente de maneira genérica neste estudo, cabe ressaltar que existem diferenças entre imunidade, não-incidência e isenção no mundo jurídico. Enquanto a imunidade está relacionada a situações em que não há tributação por força dos dispositivos constitucionais, a não-incidência está definida por regras infraconstitucionais, tais como leis ordinárias ou complementares. Já no caso das isenções há incidência do tributo, mas sua exigência é dispensada.

União, através do IOF<sup>33</sup>. Contudo, caso o ouro passe a se consubstanciar em mercadoria, por alguma circunstância, começa a ser tributado normalmente pelo ICMS tão logo tal fato ocorra. Com relação à desoneração de petróleo, lubrificantes líquidos e gasosos e energia elétrica, quando destinados a outros estados, a sistemática adotada já foi discutida neste trabalho. O objetivo aqui não foi imunizar as operações envolvendo tais mercadorias, mas apenas garantir que o princípio do destino fosse aplicado. Outro importante ponto também já discutido foi a concessão de imunidade de serviços de comunicação de caráter gratuito, pacificada pela LC 87/96. A importância da comunicação em massa para a sociedade garantiu a desoneração dos meios de comunicação mais utilizados, quais sejam a televisão aberta e o rádio.

No mesmo sentido deu-se a imunidade para os livros, jornais, periódicos e o papel destinado a impressão desses documentos. Para esses bens a imunidade não apenas abrange o ICMS, mas todo e qualquer imposto. A constituição de 1946<sup>34</sup> já trazia a disposição sobre a imunidade, só que englobando apenas o papel destinado exclusivamente ao uso na impressão de jornais e congêneres, sendo que a letra da lei tal como conhecemos foi reproduzida primeiramente na constituição de 1967. A finalidade do dispositivo é baratear a difusão da cultura, em consonância com o que ocorre na exoneração da comunicação em massa.

Ainda com relação às imunidades gerais, ou seja, que incluem todos os impostos e não somente o ICMS, verifica-se a vedação na instituição de imposto sobre templos de qualquer culto. No mesmo sentido, ficaram determinadas as exonerações constitucionais sobre patrimônio, renda e serviços de diversas atividades, quais sejam: (i) partidos políticos e suas fundações; (ii) entidades sindicais dos trabalhadores; (iii) instituições de educação (iv) instituições de assistência social. Ressalta-se que a imunidade fica condicionada a que essas atividades sejam realizadas sem ter como finalidade a obtenção de lucro, sendo ainda necessário o atendimento de alguns requisitos especificados em lei.

Com efeito, a imunidade recíproca impede que os entes federativos tributem o patrimônio, renda e serviços uns dos outros, garantindo autonomia de cada um deles. Em consequência, o setor público consubstanciado na União, Estados e municípios, fica totalmente

---

<sup>33</sup> Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros.

<sup>34</sup> *In verbis*: "Artigo 31 - À União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios é vedado:

(...)

V - lançar impostos sobre:

(...)

c) papel destinado exclusivamente à impressão de jornais, periódicos e livros."

exonerado da tributação sobre suas atividades típicas, estritamente públicas. É importante clarear que, no caso do ICMS, a imunidade atinge apenas aos serviços prestados pelo setor público, uma vez que as operações com bens não estão destacadas expressamente na legislação.

Além das disposições no sentido de desonerar por completo diversas operações do gravame fiscal, a legislação criou outros mandamentos de forma a abrandar o ônus tributário sobre algumas mercadorias também com objetivos extrafiscais. Conforme já discutido neste trabalho, o ICMS herdou do IPI, de forma relativa, o princípio da seletividade. Diz-se relativa pois a constituição apenas permitiu o uso de alíquotas diferenciadas entre os produtos, de forma facultativa, não dispondo a sua utilização de forma obrigatória.

O princípio da seletividade permite diferenciar as alíquotas em virtude da sua essencialidade. Em suma, um regime de imposto seletivo deve tributar de forma proporcionalmente os bens supérfluos, e de modo inversamente proporcional os bens essenciais. Essa sistemática de tributação permite reduzir a regressividade do imposto, uma vez que permite uma oneração mais branda dos produtos consumidos pelas classes menos abastadas, em contrapartida ao maior ônus sobre mercadorias destinadas as camadas com maior poder econômico.

Os Estados têm a autonomia para definir o que são considerados produtos de primeira necessidade e o que são considerados produtos supérfluos. No Estado de São Paulo, as alíquotas variam de 25% a 7%, sendo um dos principais motivos para tal amplitude na gradação do imposto a utilização do princípio da seletividade<sup>35</sup>. Em São Paulo, as menores alíquotas são aplicadas sobre bens como preservativos e ovos. Os veículos automotores, serviços de transporte, fornecimento de alimentação, animais como aves, gado, suíno, caprino ou ovino, entre outros, são gravados a 12%. A alíquota de 18% é a geral, tendo sua incidência de forma residual, englobando todas as mercadorias que não entram como exceção nos outros níveis de alíquota. Os patamares mais elevados de tributação incidem, sobretudo, em bens considerados supérfluos, como cosméticos, jogos eletrônicos e fogos de artifício, atingindo também cigarros e bebidas alcoólicas, entre outros, com o intuito de inibir o consumo elevado desses bens, considerados nocivos à saúde.

---

<sup>35</sup> Alguns impostos têm sua tributação elevada em virtude do viés arrecadatário. Os entes buscam atividades realizadas com bastante frequência e que envolvem grande movimentação de dinheiro para contribuir em maior medida para a receita tributária. É o caso, por exemplo, das alíquotas sobre comunicação, energia elétrica e combustíveis automotores.

Cabe destacar, nesse contexto, que a maior parte dos bens essenciais tem seu ônus tributário suavizado através da utilização das reduções de base de cálculo. Tal mecanismo depende de aprovação do Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ, tendo o mesmo efeito econômico que o obtido através da alíquota reduzida.<sup>36</sup>

### 2.2.3.3 Metodologia de Cálculo

Desde a introdução do ICM, na reforma tributária de 1967, ficou garantida a não-cumulatividade do imposto, princípio esse que vinha sendo muito demandado pelos doutrinadores e contribuintes para inclusão no rol das características do imposto sobre vendas no período precedente à reforma. A não-cumulatividade é um dos pilares da operacionalização do imposto tendo, por isso, respaldo constitucional<sup>37</sup>.

O ICMS é um imposto plurifásico, isto é, onera todas as etapas da produção e distribuição de mercadorias e serviços. A não-cumulatividade, nesse contexto, tem o objetivo de evitar que o imposto pago em etapas anteriores da cadeia comercial faça parte da base de cálculo do imposto a ser pago nas etapas seguintes. Grosso modo, evita que ocorra a tributação em cascata. Assim sendo, pela lógica do princípio da não-cumulatividade, o imposto pago na entrada de mercadorias é descontado do montante devido correspondente à saída das mesmas mercadorias ou do produto resultante dessas. Note-se que esse sistema, apesar de semelhante à tributação sobre valor agregado, não pode ser confundido com o mesmo. O ICMS não é considerado um imposto sobre valor agregado, não sendo, por isso, classificado dessa forma na legislação. Assemelha-se a um IVA quando toda a cadeia de circulação de mercadorias ocorre dentro de uma mesma unidade federada, pois o método de débito e crédito acaba tendo o mesmo efeito que a

---

<sup>36</sup> Na redução da base de cálculo, em vez de se diminuir o multiplicador da base, reduz-se a própria parcela tributável, fazendo com que o valor nominal da tributação obtido seja equivalente a uma alíquota aplicada em menor proporção.

<sup>37</sup> Art. 155. *Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:*

(...)

*II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;*

(...)

*§ 2.º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:*

*I - será não-cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias ou prestação de serviços com o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou outro Estado ou pelo Distrito Federal;*

tributação pura do valor adicionado. No entanto, tão logo as operações passem a envolver mais que um Estado, a lógica do valor adicionado é exaurida.

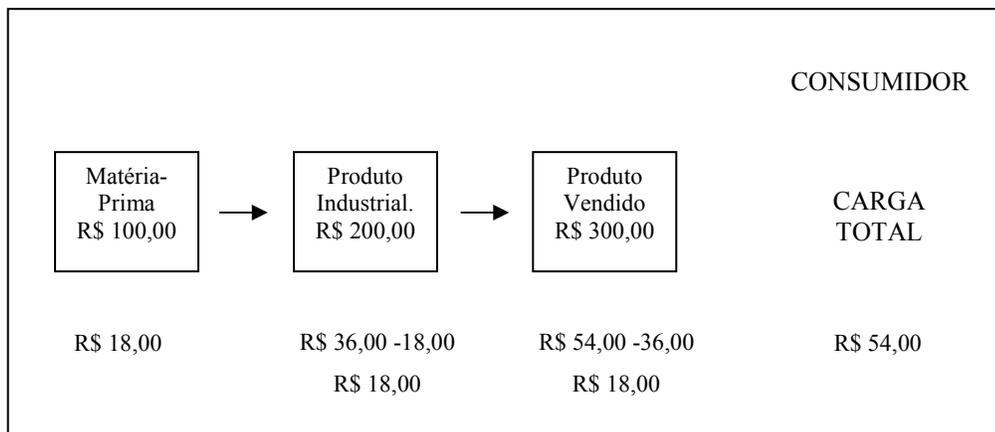


Figura 8 - Exemplo de uma cadeia produtiva com incidência de ICMS não-cumulativo dentro do Estado  
**Fonte:** DINIZ ( 2009)

Conforme pode ser percebido no diagrama acima, que se utiliza como exemplo a alíquota padrão do ICMS do Estado de São Paulo, de 18%, o abatimento dos valores de pagos anteriores dá-se sobre o montante tributado, e não sobre a base de cálculo, como pode ocorrer no caso do imposto sobre valor adicionado.

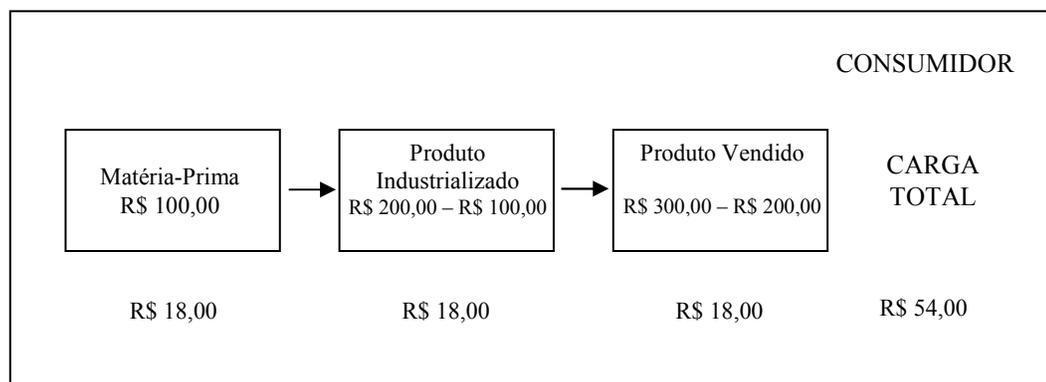


Figura 9 - Exemplo de uma cadeia produtiva com incidência de um imposto sobre valor adicionado  
**Fonte:** Elaboração própria com base em Diniz ( 2009)

Na tributação do IVA, a base de cálculo equivale apenas ao valor que foi agregado na etapa da circulação de mercadorias ou produção, sendo que o montante do imposto percebido não tem nenhuma compensação. Esse método de cálculo serve para todo o tipo de operação, tanto as operações que ocorrem dentro de um Estado como interestaduais. Conforme se pode observar, o

efeito das duas regras de tributação é o mesmo quando as operações são intraestaduais, sendo o valor do ICMS destacado em cada elo da cadeia o mesmo.

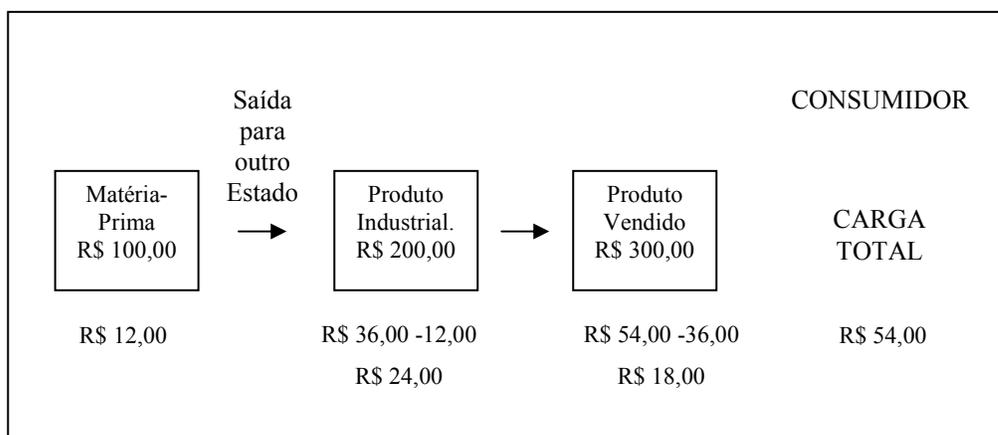


Figura 10 - Exemplo de uma cadeia produtiva com incidência do ICMS não-cumulativo em operação interestadual

**Fonte:** Elaboração própria com base em Diniz (2009)

No último caso exposto acima, ocorre saída de matéria-prima para outro Estado da federação, incidindo, assim, a alíquota interestadual de 12%<sup>38</sup>. Em que pese a carga tributária total ser a mesma, percebe-se que o gravame fiscal em cada etapa da circulação é diferente quando comparado ao IVA, em virtude da alíquota de ICMS envolvendo operações entre Estados diferentes ser menor do que a alíquota interna. Em transações dessa espécie, o Estado de origem fica com uma parcela do imposto, proporcional a 12% da base de cálculo, nesse caso, enquanto o Estado de destino tem o direito de mais 6% além dos 18% da parcela referente à venda, totalizando 24% da base de cálculo da saída subsequente a entrada da mercadoria no seu território. Isso é possível porque o imposto abatido nessa etapa é menor. Ressalta-se que o abatimento do imposto é permitido mesmo que a mercadoria não seja oriunda do Estado ao qual pertence o adquirente, ou seja, mesmo que o ICMS da operação anterior tenha sido recolhido por outro Estado.

O princípio da compensação do imposto pago nas transações que precedem a saída da mercadoria, que se consubstancia na sistemática de débito e crédito, é uma regra geral no cálculo desse imposto. Entretanto, existem situações excepcionais nas quais o abatimento é vedado. As compras de mercadorias sujeitas a isenção ou não-incidência, por exemplo, não dão direito a crédito pelo adquirente, visto que a operação ocorreu sem o destaque do ICMS. Somente é permitido o aproveitamento do crédito do imposto no caso das exportações, por disposição

<sup>38</sup> A alíquota interestadual, por determinação legal, deve ser inferior as alíquotas internas.

constitucional expressa, sendo que outros casos de manutenção de crédito podem ocorrer desde que previstos na legislação. Da mesma forma, o contribuinte que vende produtos com isenção ou não-incidência não tem direito de utilizar-se como crédito o imposto pago na operação interior. Esse método permite que só seja isentada a operação final, o valor adicionado pela última etapa da circulação, excluindo desses benefícios os elos anteriores da cadeia.

Apesar do descontentamento de contribuintes e doutrinadores, pelo fato do ICMS incidir muitas vezes sobre diversos outros tributos, a legislação criou um atenuante da tributação do produção e consumo, retirando da base de cálculo o IPI, nas situações nas quais ocorram transações entre dois contribuintes, desde que a mercadoria não seja destinada a consumidor final. A legislação explicita com clareza a exceção:

[...]

XI - não compreenderá, em sua base de cálculo, o montante do imposto sobre produtos industrializados, quando a operação, realizada entre contribuintes e relativa a produto destinado à industrialização ou à comercialização, configure fato gerador dos dois impostos.

Conforme se pode inferir do dispositivo, esse caso é uma exceção, sendo a situação geral a incidência do ICMS sobre o IPI, sendo tal regra uma das anormalidades consideradas pelos favoráveis a execução da reforma tributária.

Outra característica importante do ICMS diz respeito ao cálculo da sua alíquota efetiva. Metodologia que surgiu também junto com a criação do ICM, o cálculo do ICMS por dentro foi objeto de vários debates no âmbito jurídico, tendo ficado pacificado desde a Emenda Constitucional nº 33, de 2001 o entendimento de que tal método de cálculo era legítimo.<sup>39</sup>

É importante destacar que a utilização do cálculo por dentro não é privilégio apenas do sistema tributário brasileiro. Conforme destaca Barbosa (1999), o Japão é um dos países que se utilizam dessa metodologia no cômputo do imposto devido em algumas espécies de operações envolvendo os bens de consumo:

O imposto nacional sobre o consumo foi introduzido em 1989 e é bastante semelhante ao imposto sobre valor adicionado (IVA) dos países europeus. O imposto incide sobre a venda de bens e serviços e sobre as importações. Em geral, os contribuintes deste imposto são as empresas. Vendas anuais até 30.000.000 de yens não são tributáveis, a não ser quando houver registro voluntário das empresas como contribuintes. As alíquotas são fixadas “por dentro” e, em abril de 1997, a alíquota deste imposto passou a ser 5%,

<sup>39</sup> XII - cabe à lei complementar:

[...]

i) fixar a base de cálculo, de modo que o montante do imposto a integre, também na importação do exterior de bem, mercadoria ou serviço.

quando antes desta data a alíquota era de 3%.O governo central transfere cerca de 20% da arrecadação deste imposto para os governos locais. (BARBOSA, 1999, p.266)

Da mesma forma, conforme afirma novamente Barbosa, a Alemanha é mais um dos países que compõem o rol daqueles que lançam mão da mesma prerrogativa no cálculo de determinados impostos:

O IVA é um imposto sobre o consumo e incide sobre a venda de bens e serviços e sobre a importação de bens. As alíquotas do IVA são fixadas “por dentro”, sendo que a alíquota básica é de 15%. Uma alíquota reduzida de 7% incide sobre alimentos, transporte de passageiros de curta distância e material impresso. (BARBOSA, 1999, p.277)

Com efeito, de acordo com tal metodologia, o imposto é componente do preço da mercadoria, fazendo parte, portanto, da base de cálculo. Assim, a alíquota efetiva do imposto pode ser calculada conforme a fórmula  $I_e = I_N / (1 - I_N)$ , em que  $I_e$  é a alíquota efetiva e  $I_N$  corresponde à alíquota nominal. Utilizando-se da fórmula, podemos perceber que a utilização da alíquota padrão do Estado de São Paulo, 18%, na verdade equivale a uma alíquota efetiva de 21,95%. No mesmo sentido, supondo um gravame fiscal de 25% de ICMS, incidindo sobre uma venda no valor de \$ 100, em que \$ corresponde a uma unidade monetária genérica. Uma alíquota de 25% resultaria em \$25,00 de tributo. Como o imposto faz parte da base de cálculo, \$75,00 corresponde ao valor recebido pelo vendedor. Sabe-se que \$ 25,00 equivale a 33,3% de \$75,00, sendo tal equivalência o valor efetivo do imposto. Dessa forma, uma alíquota de 25% equivaleria, de fato, a uma carga efetiva de 33%.

#### 2.2.3.4 Operações interestaduais e os princípios da origem e destino

Na concepção do ICM, ainda na década de 60, os legisladores nacionais optaram por adotar uma sistemática híbrida no que tange à tributação das operações interestaduais. Deste então, as alíquotas para as operações envolvendo mais de uma unidade federada têm valores inferiores às internas, propiciando a apropriação de parte do ICMS pelo estado destinatário da mercadoria. Tal sistema é o que vigora até os dias de hoje, sendo denominado por alguns autores como princípio de origem restrita<sup>40</sup>.

Para se entender as motivações que levaram os instituidores da reforma de 1967 a utilizarem esse sistema na tributação do imposto de circulação de mercadorias, faz-se necessário compreender o significado de cada princípio. Por princípio de destino entende-se à tributação na

<sup>40</sup> Essa é a denominação utilizada por Longo (1979).

etapa do consumo, ou seja, somente as mercadorias e bens utilizados em determinada unidade federada são tributadas por esse ente tributário.<sup>41</sup> Dessa forma, independentemente do local de onde seja oriunda a mercadoria, sendo ela produzida internamente ou “importada” de outro Estado, haverá o mesmo tratamento tributário. Por outro lado, a tributação pelo princípio de origem estabelece que os bens originários de certo Estado sejam tributados pelo mesmo. Assim, na ótica do ICMS, a adoção do princípio de destino estabelece o tributo como um imposto sobre consumo, enquanto o princípio da origem o caracteriza como imposto sobre a produção.

Nesse contexto, surgem pontos relevantes a serem observados com maior atenção. Ao passo que a adoção da tributação na origem favorece os Estados com maior concentração dos produtores, a tributação no Estado destinatário privilegia as unidades federadas com maior mercado consumidor. Levando em conta essas peculiaridades e as características do território brasileiro, os formuladores da reforma tributária da década de 60 tentaram encontrar um equalizador dessas disparidades. Nesse sentido, expõem Prado e Cavalcanti (2000):

No caso brasileiro, o elevado desequilíbrio na participação dos Estados na geração de valor adicionado faria com que o princípio 'puro' de origem levasse à forte concentração da arrecadação na região mais desenvolvida. Optou-se, portanto, pela tributação do comércio interestadual, através do então ICM, um misto de princípio origem e destino, fundamentado na diferenciação de alíquotas entre as operações internas e interestaduais (esta última, apesar de ser inferior à primeira, é positiva). (PRADO; CAVALCANTI, 2000, p.14)

Dessa forma, o sistema misto origem-destino foi concebido com a função de evitar a exacerbação das disparidades econômicas regionais, impedindo a desfavorecimento pleno dos Estados mais pobres do país. Na sistemática adotada, a apropriação partilhada da receita tributária entre os Estados envolvidos é menos injusta em relação ao princípio de origem puro. Não obstante, tal sistemática não impede o favorecimento em grande medida dos Estados produtores. Note-se que o sistema, apesar de misto, destina maior parcela do montante do imposto envolvido para os Estados fornecedores. Em média, essa parcela corresponde a dois terços do imposto a ser pago<sup>42</sup>. Por esse motivo, o imposto aproxima-se mais de um imposto sobre a produção,

---

<sup>41</sup> Definição adaptada de Varsano (1979, p. 315).

<sup>42</sup> No caso do Estado de São Paulo, com a alíquota interna de 18%, a parte que lhe cabe em uma transação interestadual é de 6%.

beneficiando os Estados exportadores líquidos nas operações interestaduais, na sua maior parte, os Estados mais desenvolvidos do país.<sup>43</sup>

Com efeito, os problemas na adoção dos dois princípios não se resumem à distribuição de renda. Varsano (1995) aponta a existência de uma dicotomia na escolha entre os modelos baseados no princípio de origem e de destino, que envolvem outros pontos a serem ponderados. Segundo o autor:

Em poucas palavras, o problema da tributação interestadual com o ICMS atual é o seguinte: Se o imposto fosse totalmente cobrado no estado de destino da mercadoria, haveria uma brecha para a sonegação (para o chamado "passeio da nota fiscal": a mercadoria sairia como se fosse destinada a outra unidade da federação, sem imposto, e seria entregue no próprio estado de origem para comercialização, iniciando uma cadeia de sonegações); se o imposto fosse integralmente cobrado na origem, seria resolvido o problema da sonegação, mas a distribuição da receita entre os estados tornar-se-ia muito injusta, pois as unidades deficitárias no comércio interestadual são, em geral, as mais pobres. Por isso, adotaram-se para o ICMS atual alíquotas interestaduais mais baixas que as internas. (VARSANO, 1995, p.2)

Salienta-se que a utilização do princípio misto na tributação interestadual não extingue por completo as brechas para sonegação. Contudo, o ganho do sonegador, no caso, é menor, existindo situações mais vantajosas para a execução da fuga à fiscalização, como as exportações e venda de mercadorias para Zonas Francas específicas, como a de Manaus, que têm desoneração plena.

A despeito da metodologia adotada para o ICMS parecer colaborar em certa medida para os problemas de partilha das receitas e, ao mesmo tempo, aos entraves relativos à evasão fiscal, a mesma acabou por criar um cenário propício para o desencadeamento das guerras fiscais. Nesse contexto, o dilema colocado não pôde ser resolvido em sua totalidade, tendo sido apenas apaziguado.

Em face da tributação ser em maior medida absorvida pelo Estado produtor, cria-se uma relação direta entre a arrecadação do imposto e a localização das unidades produtivas. É essa característica que estabelece a essência da guerra fiscal, incentivando os Estados de origem a criar mecanismos de atração de empresas para dentro de seus limites. Sobre o tema, esclarecem Prado e Cavalcanti (2000):

O princípio da origem é a condição essencial que permite ao governo local negociar com cada empresa as condições e eventualmente a própria obrigatoriedade do recolhimento do imposto. Mesmo na situação extrema em que toda a produção seja exportada para outras unidades da Federação - há muitos casos próximos disto -, o governo que sedia a

---

<sup>43</sup> Segundo Prado e Cavalcanti (2000), algumas estimativas apontam que São Paulo teria uma perda de 15% a 20% da sua arrecadação do ICMS, caso o imposto passasse a ser tributado no destino em transações interestaduais. (PRADO; CALVALCANTI, 2000, p.94)

produção tem a possibilidade real de, como destinatário legal da arrecadação, eventualmente conceder incentivos, diferimentos e isenções do imposto. (PRADO; CAVALCANTI, 2000, p.15)

Por esse motivo, as discussões atuais acerca da reforma tributária ocorrem no sentido de alterar a lógica da tributação interestadual do ICMS, transformando-o em imposto típico de consumo.

No que concerne ao método de cálculo da tributação interestadual, a constituição deixou a cargo do Senado a atribuição das alíquotas. Lançando mão da prerrogativa de apaziguar as disparidades regionais, conforme já discutido, o Senado estabeleceu, através da Resolução nº 22, de 19 de maio de 1989, gradações diversas para os gravames, com base na origem e destino das mercadorias.<sup>44</sup> Dessa forma, para as remessas de mercadorias provenientes da região Sul e Sudeste com destino a contribuintes estabelecidos nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, ficou determinado a imposição de uma alíquota de 7%. Ressalta-se que o Estado do Espírito Santo, para fins desse dispositivo, foi incluído no mesmo patamar das regiões menos desenvolvidas, também recebendo mercadorias do Sul e Sudeste à alíquota de 7%.

Note-se que a alíquota interestadual só será aplicada na transação envolvendo contribuintes do ICMS. Se a operação for destinada a não-contribuinte, a operação ou prestação será gravada pela alíquota interna do Estado de origem. Ademais, há uma diferença no cálculo do imposto a ser percebido, variando em virtude da destinação da mercadoria adquirida pelo contribuinte de outro estado. Se a mercadoria ou bem for adquirido com a finalidade de ser apropriada como ativo fixo ou material de uso e consumo pelo destinatário, revestindo-se o comprador em consumidor final, aplicar-se-á o diferencial de alíquota, a ser recolhido pelo Estado de destino. O diferencial de alíquota é calculado através da fórmula  $t_i - t_{ie} = t_d$ , em que  $t_i$  é a alíquota interna do Estado de origem,  $t_{ie}$  é a alíquota interestadual e  $t_d$  é o diferencial. Para

---

<sup>44</sup> “Art. 1º- A alíquota do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, nas operações e prestações interestaduais, será de doze por cento.

*Parágrafo único. Nas operações e prestações realizadas nas Regiões Sul e Sudeste, destinadas às Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e ao Estado do Espírito Santo, as alíquotas são:*

*I - em 1989, oito por cento;*

*II - a partir de 1990, sete por cento.*

*Art. 2º A alíquota do imposto de que trata o art. 1º, nas operações de exportação para o exterior, será de treze por cento.*

ilustração, no caso de uma alíquota interna de 18% e interestadual de 12%, o diferencial de alíquota corresponderá a 6%.

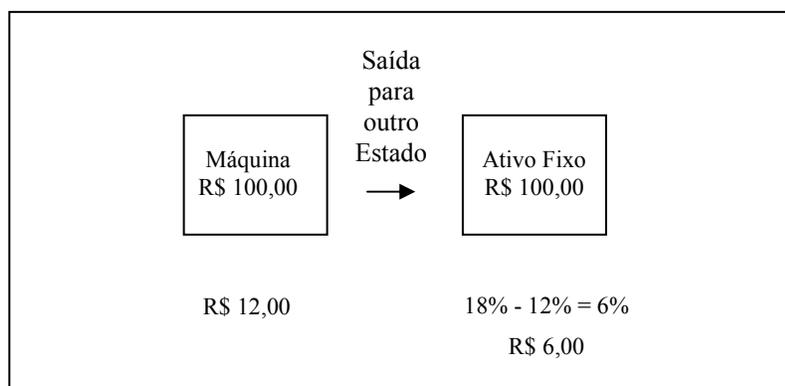


Figura 11 - Operação interestadual para consumidor final contribuinte do ICMS  
**Fonte:** Elaboração própria com base em Diniz (2009)

Por outro lado, caso a venda ocorra para contribuinte que pretenda dar prosseguimento à mercadoria na cadeia comercial ou produtiva, ou seja, se a mercadoria for incorporada na produção ou revendida, a apropriação de parte do ICMS pelo Estado de destino ocorre no momento em que se efetuar o crédito do imposto pago na operação anterior, que será menor. Com um crédito reduzido, comparado aquele que seria realizado caso a operação ocorresse inteiramente dentro do Estado, parcela do imposto devido pela operação entre os Estados também fica com o Estado destinatário.<sup>45</sup>

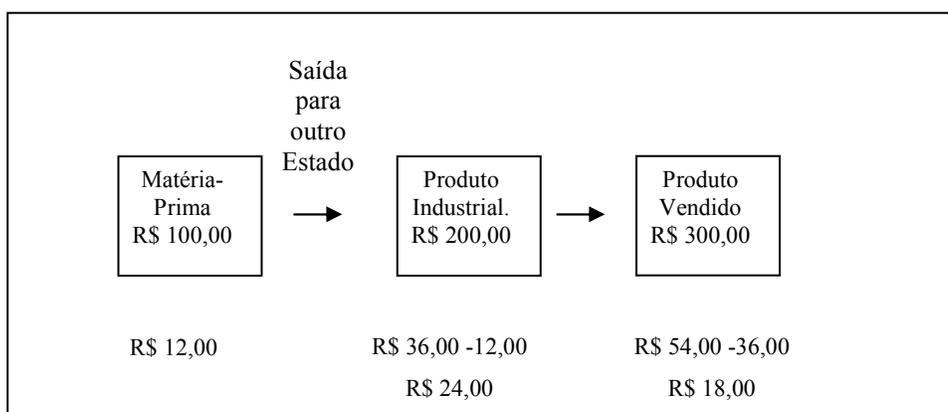


Figura 12 - Operação interestadual para contribuinte do ICMS não consumidor final  
**Fonte:** Elaboração própria com base em Diniz (2009)

<sup>45</sup> VII - em relação às operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final localizado em outro Estado, adotar-se-á:

- a) a alíquota interestadual, quando o destinatário for contribuinte do imposto;
- b) a alíquota interna, quando o destinatário não for contribuinte dele;

VIII - na hipótese da alínea "a" do inciso anterior, caberá ao Estado da localização do destinatário o imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna e a interestadual;

Perceba que com o montante do imposto de R\$24,00, referente à saída do produto industrializado, engloba os 18% da tributação interna e mais 6%, que corresponde à parcela que a faz jus o Estado destinatário da mercadoria, em virtude da partilha do imposto nas operações interestaduais.

No caso de prestação de serviço interestadual, a lógica é a mesma, mas pelo motivo da tributação do transporte ser inferior às alíquotas gerais para mercadorias, em muitos casos acaba não havendo recolhimento de diferencial de alíquota. Quando um contribuinte do Estado de São Paulo, por exemplo, contrata serviço a ser realizado interestadualmente por uma transportadora, não há recolhimento de diferencial de alíquota, visto que o transporte é tributado a 12% neste Estado. Salienta-se que não foram todas operações e prestações que seguiram esse nível de alíquota nas transações interestaduais. No caso dos serviços de transporte aéreo interestaduais de passageiros, carga e mala postal, o Senado Federal definiu, através da Resolução nº 95 de 1996, que as alíquotas aplicáveis nessa modalidade seriam de 4%.

Conforme já discutido neste trabalho, algumas transações interestaduais fogem à regra do princípio de origem restrito, por motivos diversos, alguns já expostos. Incluem-se nas exceções a destinação para outro Estado de energia elétrica e o petróleo e seus derivados, sendo nesses casos o imposto integralmente cobrado pelo ente de destino.



### 3 A SUBSTITUIÇÃO TRIBUTÁRIA

A substituição tributária é um mecanismo de arrecadação que teve sua previsão inserida pela primeira vez na legislação na edição do Código Tributário Nacional, de 1966. Através de tal norma, criou-se a faculdade dos Estados, mediante lei, responsabilizar algumas categorias de contribuintes pelo recolhimento do imposto devidos em operações anteriores ou subseqüentes.<sup>46</sup> Esse dispositivo foi revogado já em 1968, pelo Decreto-lei nº 406, voltando a fazer parte do ordenamento jurídico apenas em 1983, através de alteração desse mesmo Decreto-lei, que regulava o ICM naquele período.

Entre 1983 e 1993, o mecanismo difundiu-se entre as autoridades fazendárias de todo o país, sem haver um consenso sobre a legalidade desse instituto, muito criticado pelos contribuintes. O fato é que, no final desse período, através da Emenda Constitucional nº 3, foi acrescentado parágrafo na Constituição Federal<sup>47</sup>, tornando pacífico o entendimento de que a utilização da substituição tributária pelos Estados era legítima. A regulação do tema através da lei mais rígida do país apenas veio para corroborar o comportamento que já era executado sobremaneira entre as Unidades Federadas.

Entende-se por substituição tributária o mecanismo pelo qual é atribuído, por lei, um responsável pelo pagamento do imposto devido em uma ou várias operações ou prestações que precedem o recolhimento, que ocorrem simultaneamente, ou que vêm a ser realizadas depois do recolhimento tributário.<sup>48</sup> Quando relacionado às operações, um dos elementos da cadeia da circulação de mercadorias fica responsável pelo recolhimento do imposto devido pelos outros elos dessa cadeia, sejam das etapas a jusante ou a montante. Todo esse aparato é justificado pelo

---

<sup>46</sup> Art. 58 [...]

[...]

§ 2º A lei pode atribuir a condição de responsável:

I - ao comerciante ou industrial, quanto ao imposto devido por produtor pela saída de mercadoria a eles destinada;

II - ao industrial ou comerciante atacadista, quanto ao imposto devido por comerciante varejista, mediante acréscimo, ao preço da mercadoria a ele remetida, de percentagem não excedente de 30% (trinta por cento) que a lei estadual fixar;

III - à cooperativa de produtores, quanto ao imposto relativo às mercadorias a ela entregues por seus associados.

<sup>47</sup> Constituição Federal, Art. 150: [...]

[...]

§ 7.º A lei poderá atribuir a sujeito passivo de obrigação tributária a condição de responsável pelo pagamento de imposto ou contribuição, cujo fato gerador deva ocorrer posteriormente, assegurada a imediata e preferencial restituição da quantia paga, caso não se realize o fato gerador presumido.

<sup>48</sup> Definição cunhada pelo autor.

objetivo de reduzir a sonegação fiscal, visto que o imposto devido por diversos componentes da cadeia passa a se concentrar em um único contribuinte, facilitando a fiscalização. Note-se que, no caso do recolhimento antecipado, a legislação impõe o pagamento do imposto relativo a operações que se presume que irão ocorrer, ou seja, que ainda não existem. Por esse motivo deu-se a ampla discussão doutrinária sobre o tema. Nos outros dois casos a discussão acerca da legalidade sempre foi menos intensiva. Salienta-se, também, que não há nenhuma preocupação do setor público em obedecer aos principais mandamentos acerca dos princípios norteadores dos bons costumes fiscais. Através da utilização dessa forma de arrecadação, a meta do governo é unicamente a de aumentar a produtividade do imposto, deixando em segundo plano questões de excelência tributária, como o atendimento à neutralidade, por exemplo.

Com efeito, do mecanismo de substituição tributária emergem duas figuras importantes: o substituto e o substituído tributário. Substituto tributário é o contribuinte cuja lei atribuiu a responsabilidade pelo recolhimento do imposto devido por transações realizadas pelos outros. O substituído tributário é aquele que efetivamente praticou a ação passível de ser tributada, a entidade que deu causa ao fato gerador, mas que fica livre do recolhimento do imposto uma vez que outro contribuinte o fará no seu lugar. Salienta-se que não há isenção de imposto em nenhum sentido, nem qualquer tipo de benefício fiscal. A utilização do mecanismo apenas desloca o momento no qual é realizado o recolhimento do imposto.

Existem três modalidades distintas de substituição, a serem usados de acordo com as características de cada mercado, no que tange a distribuição quantitativa dos elementos ao longo de uma cadeia. As modalidades de substituição, quais sejam o diferimento, das operações concomitantes e das operações subseqüentes, serão melhor discutidas a seguir.

### **3.1 Diferimento**

O diferimento é a modalidade de substituição tributária na qual se posterga o pagamento do imposto para a etapa seguinte da cadeia de circulação de mercadorias. É também definida como substituição tributária regressiva ou das operações antecedentes.

Alguns mercados, principalmente os que exploram as atividades agropecuárias, têm a característica de serem compostos por diversos produtores, dispostos de modo bastante pulverizado. A produção nesses mercados, muitas vezes, é escoada para um número restrito de

intermediadores, que ficam incumbidos de distribuir os produtos até as etapas seguintes, que serão ultimadas no consumidor final. Nesse sentido, a fiscalização tributária precisa ter uma grande aderência aos produtores desses mercados, em vias de acompanhar o cumprimento de suas obrigações tributárias. O fato é que, as autoridades fazendárias não possuem meios suficientes para exercer a fiscalização em todo o mercado produtor. Mesmo se tivesse, tal trabalho tornar-se-ia tão dispendioso que muitas vezes não seria compensador, o que abriria grande espaço para erosão fiscal. Com objetivo de facilitar a fiscalização nos mercados com as características descritas, as autoridades fazendárias desenvolveram uma engenharia fiscal, visando a concentrar a arrecadação tributária no menor número possível de contribuintes, contribuintes esses que participassem da cadeia de circulação, e que se responsabilizariam pelos impostos devidos pelos produtores.

Surge, nesse ponto, a figura do diferimento. O imposto devido pelos diversos produtores passa a ser exigido pelos compradores desses produtos, os intermediários, muitas vezes representados pela cooperativa agrícola.

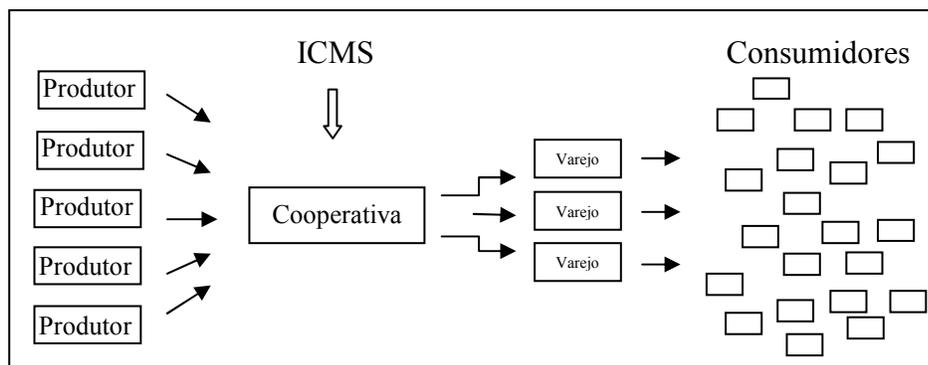


Figura 13 - Cadeia de circulação de mercadorias com diferimento do ICMS

**Fonte:** Elaboração própria

Através da figura percebe-se que a aplicação da postergação do imposto faz sentido quando a cadeia de circulação de mercadorias apresenta um formato de funil nos seus primeiros elos, com a base maior voltada para seu início. Nesse mercado existem muitos produtores e poucos compradores no primeiro elo, sendo mais fácil cobrar o imposto do destinatário da mercadoria.

Conforme já exposto, o diferimento não necessita de convênio do CONFAZ por não se tratar de renúncia fiscal. Há diversos questionamentos acerca dessa afirmativa, visto que o adiamento do recolhimento do ICMS, sem correção dos valores, atuaria de forma a beneficiar os contribuintes. Contudo, não é esse o entendimento dos legisladores. Note-se que para os Estados é

mais vantajoso captar a receita tributária “atrasada”, sem atualização monetária, a ter que fiscalizar todos os componentes do elo inicial da cadeia.

Ademais, salienta-se que o diferimento deixa de ocorrer tão logo a mercadoria atravesse os limites do Estado produtor. Note-se que o recolhimento do ICMS adiado em virtude do diferimento, por corresponder aos fatos geradores referentes às saídas das mercadorias dos produtores, é devido ao Estado onde esses estão localizados. A aplicação do mecanismo de substituição tributária em transações interestaduais causaria a transferência do imposto referente ao produto agregado dentro do Estado produtor para a unidade federada consumidora. Outro ponto importante a se destacar é que o mecanismo também não se aplica na venda da produção para consumidor final, visto que não há etapas seguintes que possibilitem a arrecadação do ICMS pelas autoridades fazendárias.

O ordenamento jurídico dispõe sobre dois momentos distintos para a realização do recolhimento do ICMS quando aplicado o diferimento: na entrada da mercadoria no destinatário ou no momento da saída do mesmo. Quando cobrado na entrada da mercadoria, note-se que, de acordo com os preceitos econômicos já reproduzidos neste trabalho, os efeitos do imposto no mercado são os mesmos que se a cobrança recaísse sobre o vendedor. Optando por um ou por outro, o ônus do imposto será repartido da mesma maneira e não haverá nenhuma redistribuição de valores. Já quando o ICMS é cobrado na saída do produto do destinatário, a distribuição do ônus dependerá do poder de negociação das três partes: do produtor, do intermediador e do comprador final. Mesmo com essas distinções, a legislação ignora os efeitos econômicos do imposto, optando por um ou outro momento de recolhimento com base nas suas expectativas de arrecadação, a depender da especificidade da cadeia produtiva dos diversos produtos.

### **3.2 Substituição tributária em operações concomitantes**

Nessa modalidade de substituição, os Estados optam por transferir a responsabilidade pelo recolhimento do ICMS referente à prestação do serviço de transporte, para o contribuinte que efetua a circulação de mercadorias utilizando-se desse serviço. Perceba que a denominação “concomitante” advém do fato das duas operações ocorrerem simultaneamente: a saída de mercadoria e a prestação de serviço.

A substituição tributária em operações concomitantes contribui para aumentar a produtividade da fiscalização em vários casos, principalmente quando o transportador é autônomo ou oriundo de outra unidade federada. Nessas duas situações, vários empecilhos legais e operacionais dificultavam a cobrança do imposto e punição do contribuinte, caso haja sonegação. Assim, o tomador do serviço passa a assumir toda a responsabilidade pelas obrigações tributárias principais do prestador de serviço, naquela operação.

### **3.3 Substituição tributária em operações subseqüentes**

A modalidade de substituição mais utilizada e estudada é a relacionada a operações subseqüentes, também chamada de ultra-operante ou progressiva. Nesse sistema, ocorre o recolhimento antecipado do imposto, relativo a operações que se presume que irão ocorrer.

A retenção antecipada do imposto está cada vez mais difundida entre as autoridades fazendárias dos Estados. Foi um meio encontrado pelos governos de aumentar a arrecadação sem ter que aumentar os recursos aplicados na fiscalização, principalmente no que tange a utilização de recursos humanos. Ademais, tal mecanismo permite o incremento da receita fiscal sem a necessidade de aumentar a quantidade dos impostos, a base de cálculo ou valor das alíquotas. Visto como um meio eficaz e de alto custo benefício, é um dos motivos que faz o instituto estar abrangendo cada vez mais mercados na tributação do imposto, sobretudo no Estado de São Paulo.

A modalidade de substituição tributária progressiva é bastante eficaz em mercados com características oligopolísticas no nível da produção, como o mercado de cigarros, cervejas, automóveis, entre outros. Nesses mercados é mais simples concentrar a fiscalização nas empresas produtoras, em número reduzido, a ter de abranger a atuação direta do Fisco no incontável número de atacadistas e varejistas. Aplica-se, nesse caso, o raciocínio inverso ao dispensado no diferimento.

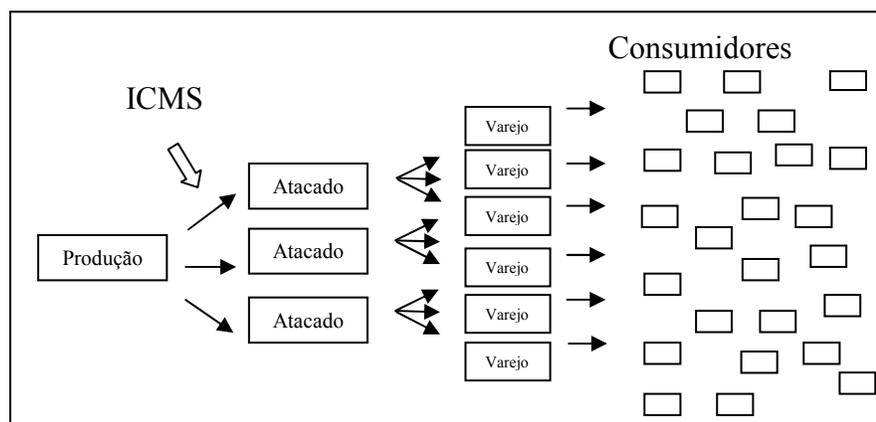


Figura 14 - Cadeia de circulação de mercadorias com retenção antecipada do ICMS

**Fonte:** Elaboração própria

Conforme demonstrado na figura, ao contrário do diferimento, a substituição progressiva é mais eficiente em mercados cuja cadeia apresentam formato de funil com a base voltada para os varejistas e consumidores. A tributação de todas as fases de circulação dá-se na etapa inicial da cadeia, facilitando sobremaneira o trabalho da fiscalização e reduzindo os espaços para sonegação do ICMS.

Assim, nesse sistema é necessária a atribuição de uma base de cálculo capaz de integrar todas as fases da circulação da mercadoria para que o imposto reflita a situação da tributação normal. Como é possível estimar o número de etapas da cadeia que cada indústria contém, mas não é possível prever com exatidão esse número, visto que diversas situações aleatórias podem ocorrer, a legislação tratou de cobrar o ICMS sobre o preço final do produto, aquele que teoricamente é pago pelo consumidor.

Por mais que o preço final englobe o valor agregado ao longo de toda circulação de mercadorias, encontrar esse valor não se constitui em uma tarefa fácil. Note-se que, em mercados cuja o preço final do produto é tabelado, o cálculo da base é mais preciso. Contudo, na maior parte dos mercados o preço é regulado pela oferta e demanda e varia entre os diversos varejistas. Baseados nesses entraves, os Estados optaram, sobretudo, por estabelecer como base de cálculo da substituição uma margem de valor agregado a ser aplicada no valor da mercadoria recém saída do contribuinte substituto, produtor ou importador, o que permitiu que a base tivesse a característica

de ser auto ajustável. Assim, evitaram o inconveniente de ter que atualizar periodicamente uma tabela de preços<sup>49</sup>.

Observa-se, contudo, que a opção pelo uso preponderante da margem de valor agregado não afasta todos os inconvenientes na constituição de uma base de cálculo que busque reproduzir aproximadamente os preços praticados ao nível do varejista. Os legisladores lançaram mão desse procedimento calcados na vantagem da flexibilidade da margem frente ao tabelamento de preços. Contudo, adotaram a premissa de que a margem do valor agregado entre o preço de saída da produção e da venda para o consumidor final não se altera durante o tempo e é o mesmo para todos os varejistas.

Note-se que o preço final ao consumidor contempla a base de cálculo de todas as etapas da cadeia, descontados os impostos que seriam pagos pelas transações anteriores. Em função de dentro do Estado o ICMS se comportar como um IVA, que tem a vantagem ser neutro no que tange o número de participantes da cadeia de circulação de mercadorias, a aplicação da margem de valor agregado se revela como uma boa aproximação dos valores que seriam recolhidos caso não fosse aplicada a substituição.

Outro aspecto relacionado ao mecanismo, é que ele é aplicado apenas às mercadorias que mantêm sua forma e conteúdo ao longo de sua circulação, ou seja, não passam por modificação. Insumos destinados à industrialização e outras mercadorias que vierem a ser modificadas são excluídas da substituição. Por esse motivo, os produtos integrantes do sistema são medicamentos, bebidas como cerveja e refrigerante, pneus, todos que saem prontos do substituto.

Por fim, é importante discorrer sobre os efeitos jurídicos relacionados à não ocorrência dos eventos presumidos, isto é, o interrompimento da cadeia de circulação das mercadorias por um motivo qualquer.

Em primeiro lugar, dá-se atenção aos aspectos concernentes ao elemento da cadeia favorecido em caso de, por algum motivo, haver quebra no ciclo de fornecimento das mercadorias. A legislação garante o ressarcimento do imposto pago pelas operações seguintes, não realizadas, ao contribuinte substituído, o último componente do ciclo que se encerrou antecipadamente. Retoma-se aqui a discussão a respeito do contribuinte de fato e de direito, já explorada neste trabalho. Os legisladores não se atêm às questões da teoria econômica envolvidas na tributação,

---

<sup>49</sup> Existe a previsão legal no Estado de São Paulo de uma pauta de preços, mas tal pauta não existe. As outras duas possibilidades de base de cálculo são: preços sugeridos pelo fabricante, como é o caso dos cigarros; e a média ponderada dos preços usualmente praticados no mercado.

sempre pressupondo que o imposto embutido no preço dos produtos é sempre repassado ao comprador em sua totalidade. Com fulcro nesse pensamento, o contribuinte de fato, que supõe ser penalizado com o ônus integral do imposto, é aquele que tem direito a ser restituído caso o a mercadoria não chegue até ao consumidor final. Isso ocorre por alguns motivos, como quando a mercadoria é enviada a outro Estado em vez de ser consumida internamente<sup>50</sup>, quando há perda da carga por acidente, roubo, perecimento, entre outros, quando a venda na fábrica já for diretamente para o consumidor final, situação na qual não haverá mais etapa posterior a ser tributada, em situações em que a operação subsequente é amparada por isenção, etc.

Em segundo lugar, vários Estados, como o de São Paulo, só efetuam a devolução de valores caso o fato gerador presumido não se realizar. Nos casos em que a o imposto retido é pago sobre uma base de cálculo notadamente maior que o preço final praticado no varejo, não há nenhuma devolução. Nesses casos, analogamente, caso haja venda por preço maior que o estimado pelas autoridades fazendárias, também não há complementação. Até 2008 o Estado paulista realizava a complementação e o ressarcimento do ICMS, nos casos em que a base de cálculo da retenção divergisse do preço final pago pelo consumidor. Após a cessação desse procedimento, diversas ações no âmbito judicial foram impetradas de forma frustrada, tendo o tema gerado amplo espaço para discussão entre contribuintes e juristas.

### 3.3.1 Críticas acerca do recolhimento antecipado

Em que pese o fato da substituição progressiva ser um mecanismo bastante eficaz pelo lado do Estado, no tocante ao seu custo-benefício, tal instrumento tem, da mesma forma, uma má aceitação por parte dos contribuintes e estudiosos.

Os contribuintes argumentam que a substituição tributária aumenta a carga tributária do substituto, uma vez que supõem não ser possível repassar o ônus da tributação na fonte para as etapas seguintes.<sup>51</sup> Conforme já discutido neste trabalho, o repasse do imposto depende das elasticidades-preço da oferta e da demanda dos atuantes no mercado. Em mercados com estrutura

---

<sup>50</sup> Quando é efetuada a substituição tributária, tem-se como base a alíquota interna. Se há transação interestadual, com saída de mercadoria tributada a 12% ou 7%, houve recolhimento antecipado a maior, que deve ser devolvido.

<sup>51</sup> Considerando-se a carga tributária no seu sentido estrito, ou seja, referente à relação do total arrecadado e o produto interno, qualquer aumento da arrecadação, advindo de aumento de alíquota, crescimento da propensão a pagar dos contribuintes, ou redução da sonegação, dentre qualquer outro fator que colabore para o incremento da receita fiscal, aumenta a carga tributária. Não é esse o sentido abordado.

oligopolísticas, como é o caso dos setores eleitos para terem a substituição tributária, há, em geral, um grande poder de barganha dos produtores, que acabam logrando êxito em repassar o ônus do imposto para frente. Contudo, não se pode afirmar que o ônus é repassado em sua integralidade. Uma afirmação desse teor necessitaria de um estudo mais detalhado sobre o tema, capaz de identificar a existência de uma redistribuição do ônus tributário na cadeia de circulação de mercadorias em virtude da substituição.

Outro argumento colocado pelo setor empresarial<sup>52</sup> refere-se ao fato do recolhimento antecipado gerar um aumento nas despesas de caixa das empresas substitutas. Ao efetuar a venda, o produtor ou importador tem de recolher o ICMS da substituição tributária até o primeiro dia do segundo mês subsequente ao mês de transação<sup>53</sup>. Esse período, muitas vezes, é inferior ao prazo médio de recebimento pelas vendas efetuadas, criando um impacto negativo nos recursos de curto prazo.

A margem de valor agregado também se constitui em uma dos problemas observados no sistema. Note-se que o Estado cria uma paridade artificial dos preços de mercado, o que não ocorre na realidade. O preço final varia geograficamente e temporalmente, a depender da característica dos mercados consumidores e vendedores. Diferentes regiões podem cobrar preços diferenciados em virtude da diferença do tipo de consumidor, que pode ter elasticidades-preço da demanda variáveis devido a preferências distintas. No mesmo sentido, o pequeno comerciante tem menor poder de mercado para estabelecer preços tão competitivos quanto as grandes redes varejistas, sendo, por conseguinte, improvável que os preços sejam similares. Por fim, os preços variam ao longo do tempo, em virtude de promoções e redirecionamento das estratégias, algo que não é abrangido pela substituição tributária, já que não é permitida a complementação e nem a restituição dos valores pagos a maior ou menor.

Em suma, a inserção do sistema na economia ensejou uma onda de descontentamento para os contribuintes, muitas vezes sem embasamento técnico, o que já era sabido em razão da característica intrínseca da população de ser avessa ao pagamento de impostos. O impacto do sistema na arrecadação, como será visto mais a frente, acaba dando ao Estado subterfúgios para enfrentar as colocações do setor empresarial.

---

<sup>52</sup> De acordo com pesquisa Decomtec/ Fiesp de 2009.

<sup>53</sup> Essa é a regra no Estado de São Paulo, de acordo com Decreto Nº 53.812, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2008.

### 3.3.2 Mercadorias na substituição tributária no Estado de São Paulo

Conforme já exposto, a Lei Kandir (Lei Complementar 87/96) ficou incumbida pela Constituição Federal para o ordenamento do instituto da substituição tributária. Cabem aos regulamentos estaduais do ICMS pormenorizarem as questões referentes ao mecanismo, como setores envolvidos, prazos de recolhimento, metodologia de apuração, etc. Em São Paulo, esse papel é realizado pelo RICMS/2000, que regula a operacionalização do ICMS no Estado.

Os diversos artigos que definem as regras gerais da substituição tributária estão distribuídos entre os artigos 260 a 318 e 426-A, tendo ainda algumas regras espalhadas pelo restante do regulamento. O artigo 289 inicia a lista os primeiros setores incluídos no regime de substituição tributária das operações subseqüentes desde as décadas de 80 e 90, dispostos no quadro abaixo:

Tabela 1 - Produtos no regime de substituição tributária desde as décadas de 80 e 90

Produtos	Artigo do RICMS/2000
Fumo e Sucedâneos Manufaturados	Art. 289
Cimento	Art. 291
Refrigerantes, Cerveja, Chope e Água	Art. 293
Sorvete	Art. 295
Amêndoa, avelã, castanha, noz, pêra ou maçã	Art. 297
Veículos Automotores	Art. 299, 301
Pneus	Art. 310
Tintas, Vernizes e outros Produtos Químicos	Art. 312

**Fonte:** Elaboração própria com base no RICMS/2000

Essa lista de produtos permaneceu inalterada até os últimos anos, quando em fevereiro de 2008, o governo do Estado de São Paulo resolveu revitalizar o mecanismo. Note-se, pela tabela acima, que a maior parte dos setores incluídos na substituição tem um setor produtor fortemente concentrado, o que permite que os impostos dessa fase da cadeia possam ser repassados em grande medida. Com a inserção de diversos outros setores atualmente, essa característica importante passa a ser menos presente. Abaixo a lista dos produtos inseridos em fevereiro, abril e maio de 2008:

Tabela 2 - Produtos inseridos na substituição tributária em fevereiro, março e abril de 2008

Produtos	Artigo do RICMS/2000
Medicamentos	313-A
Bebida alcoólica, exceto cerveja e chope	313-C
Perfumaria	313-E
Produtos de higiene pessoal	313-G
Ração animal - tipo “pet”	313-I
Produtos de limpeza	313-K
Produtos fonográficos	313-M
Autopeças	313-O
Pilhas e baterias	313-Q
Lâmpadas, reatores, “starter”	313-S
Papel	313-U
Alimentos	313-W
Materiais de construção e congêneres	313-Y

**Fonte:** Elaboração própria com base no RICMS/2000

E, finalmente, a lista de produtos inseridos em abril, maio e junho de 2009:

Tabela 3 - Produtos inseridos na substituição tributária em abril, maio e junho de 2009

Produtos	Artigo do RICMS/2000
Produtos de Colchoaria	313-Z1
Ferramentas	313-Z3
Bicicletas	313-Z5
Instrumentos Musicais	313-Z7
Brinquedos	313-Z9
Máquinas e Aparelhos Mecânicos, Elétricos, Eletromecânicos e Automáticos	313-Z11
Produtos de Papelaria	313-Z13
Artefatos de Uso Doméstico	313-Z15
Materiais Elétricos	313-Z17
Eletrônicos	313-Z19
Eletroeletrônicos	313-Z19
Eletrodomésticos	313-Z19

**Fonte:** Elaboração própria com base no RICMS/2000

Importante destacar que a Lei 6274/89, uma das normas que regula o ICMS em São Paulo, prevê a consulta aos grupos empresariais envolvidos na inserção do regime. Seria uma forma do Estado dialogar com os setores a fim de identificar algumas características e conciliar interesses entre o setor privado e público. A lei dispõe que a Secretaria da Fazenda tem a

prerrogativa de consultar entes como a FIESP, FECOMERCIO e ACSP levando em conta critérios de concentração do elo produtor, em virtude da relação inversa entre efetividade do sistema e a pulverização da etapa inicial da cadeia, as peculiaridades da cadeia e aspectos relativos ao tratamento dispensado pelos outros Estados aos mesmos setores.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Art. 8º:

[...]

§ 16 - A definição dos produtos sujeitos ao regime de substituição tributária será precedida de consultas à Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP, à Federação do Comércio do Estado de São Paulo - FECOMERCIO, à Associação Comercial de São Paulo - ACSP, à Associação Paulista de Supermercados - APAS e a outras entidades representativas dos setores econômicos afetados, a critério da Secretaria da Fazenda, e levará em conta fatores como a concentração de produção, dispersão de comercialização, particularidades das cadeias de produção e distribuição e tratamento auferido em outras unidades da Federação. (SÃO PAULO, 1989).

## 4 ANÁLISE DO IMPACTO DA SUBSTITUIÇÃO TRIBUTÁRIA SOBRE OS PRODUTOS DERIVADOS DO LEITE

### 4.1 Tratamento dos produtos na legislação.

Os laticínios e matinais<sup>55</sup> entraram na substituição tributária, juntamente com diversos outros alimentos, no mês de maio de 2008, através da introdução do artigo 313-W no RICMS/2000. As espécies dos derivados do leite que passaram a responder pelo novo tratamento tributário estão representados no item 3 do parágrafo primeiro do artigo 313-W, e constituem uma lista de 12 produtos:

Tabela 4 - Laticínios e matinais incluídos no regime de substituição tributária

Item	Mercadoria
A	Leite em pó, blocos ou grânulos, exceto creme de leite.
B	Preparações em pó para elaboração de bebidas instantâneas, em embalagens de conteúdo inferior.
C	Farinha láctea.
D	Leite modificado para alimentação de lactentes.
E	Preparações para alimentação infantil a base de farinhas, grumos, sêmolas ou amidos e outros.
F	Leite “longa vida” (UHT - “Ultra High Temperature”), em recipiente de conteúdo inferior ou igual a 2 litros.
G	Creme de leite e leite condensado, em recipiente de conteúdo inferior ou igual a 1 kilo.
H	Iogurte e leite fermentado, em recipiente de conteúdo inferior ou igual a 2 litros.
I	Requeijão e similares, em recipiente de conteúdo inferior ou igual a 1 Kilo.
J	Manteiga, em embalagem de conteúdo inferior ou igual a 1 kilo.
K	Margarina, em recipiente de conteúdo inferior ou igual a 1 kilo.
L	Creme de leite, em recipiente de conteúdo inferior ou igual a 1 kilo.

**Fonte:** Elaboração própria com base no RICMS/2000

Com o novo dispositivo, passou-se a responsabilizar alguns contribuintes pela retenção e pagamento do ICMS relativo as saídas subseqüentes dessas mercadorias, desde que enquadrados em algumas das situações: (i) ser fabricante ou importador, ou ainda arrematante das mercadorias importadas do exterior e apreendidas, desde que a empresa esteja localizado em São Paulo; (ii) estar localizado no Estado de São Paulo e receber as mercadorias de outro Estado cujo

<sup>55</sup> Definição conforme RICMS/2000.

contribuinte remetente não tenha efetuado a retenção antecipada do imposto por substituição; (iii) ser contribuinte de qualquer Estado que remeter essas mercadorias para empresa do Estado de São Paulo, desde que haja acordo entre os Estados sobre o recolhimento antecipado do ICMS.

Os produtos analisados neste trabalho estão dispostos nos itens a, f e j, respectivamente, leite em pó integral, leite UHT e manteiga. A escolha desses produtos ocorreu com base no critério de disponibilidade de dados confiáveis e específicos para espaço geográfico e período analisado. Além disso, são bens têm importância nos gastos das famílias paulistas.

#### **4.2 Variáveis utilizadas**

Os dados utilizados referem-se à série mensal de preços dos produtos derivados do leite, quais sejam o leite UHT (litro), leite em pó integral (sachê de 400 gramas) e manteiga (200 gramas), todos para o Estado de São Paulo. As séries foram coletadas junto ao banco de dados do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada - CEPEA, da ESALQ, que os disponibiliza com valores a partir de julho de 2004. Os dados são referentes ao período de julho de 2004 a maio de 2011 para o leite UHT, e de julho de 2004 a junho de 2010 para o leite em pó e manteiga.

Os preços foram corrigidos pelo IGP-DI, da Fundação Getúlio Vargas, para o mês de maio de 2011. Devido a observância de presença de sazonalidade em todas as séries, os dados foram tratados pelo método e ajuste sazonal *Census X-12*, disponível no software E-views. Após a dessazonalização, as séries foram transformadas para a base logarítmica.

As figuras 15, 16 e 17 mostram a evolução dos preços dos produtos analisados, em valores nominais.

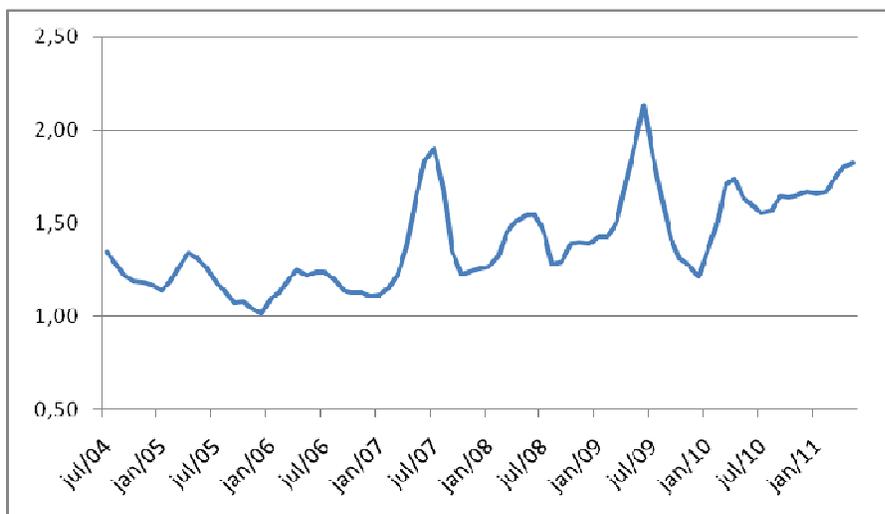


Figura 15 - Evolução do preço nominal de leite UHT no Estado de São Paulo - (R\$/Litro) - julho/2004 a maio/2011

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados do CEPEA

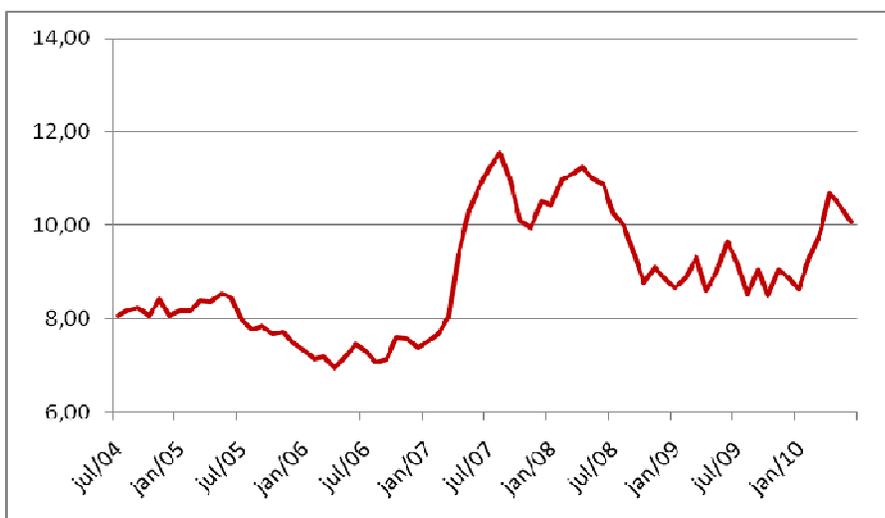


Figura 16 - Evolução do preço nominal de leite em pó integral no Estado de São Paulo - (R\$/400g) - julho/2004 a junho/2010

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados do CEPEA

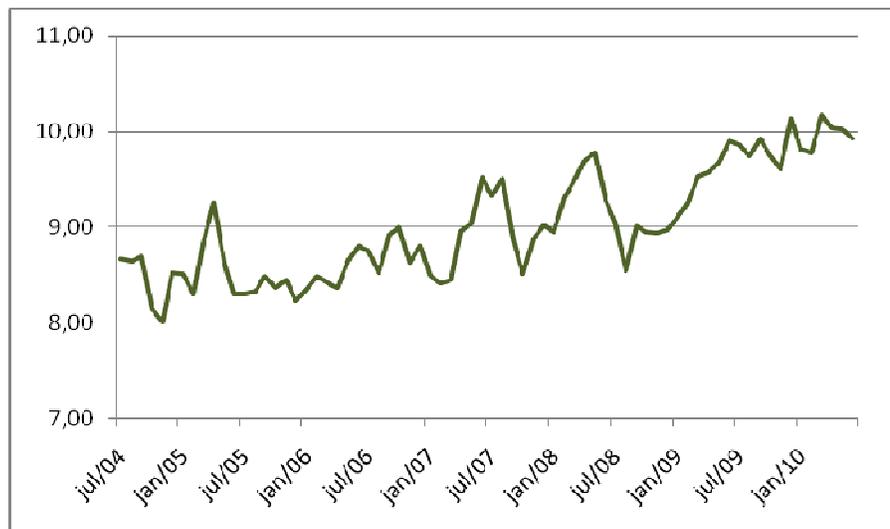


Figura 17 - Evolução do preço nominal da manteiga no Estado de São Paulo - (R\$/200g) - julho/2004 a junho/2010

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados do CEPEA

### 4.3 Teste de estacionariedade da série

O primeiro passo na análise das variáveis utilizadas foi verificar se elas seguem um processo estocástico estacionário. Nesse sentido, foi realizado o teste de Dickey Fuller Aumentado - ADF para detecção da presença de raiz unitária, que caso confirmada indica a não-estacionariedade da série. O teste baseia-se na estimação da seguinte equação (GUJARATI; PORTER, 2011, p.751):

$$\Delta Y_t = \beta_1 + \beta_2 t + \delta Y_{t-1} + \sum_{i=1}^m \alpha_i \Delta Y_{t-i} + \varepsilon_t \quad (2)$$

onde  $\varepsilon_t$  é um termo de erro ruído branco (*white noise*) e  $\Delta Y_{t-i}$  é um operador de diferenças. O número de defasagens incluídas foi baseado no critério de informação de Schwarz (SIC).

A Tabela 5 apresenta os resultados do teste de Dickey Fuller Aumentado (ADF):

Tabela 5 - Teste Dickey-Fuller Aumentado (ADF)

Variável	Defasagens	Estatística t	P-valor	Valor crítico a 5%
Leite UHT*	1	-5.032467	0.0001	-2.897678
Leite em Pó**	0	-0.308153	0.5712	-1.945456
Manteiga**	0	-0.756504	0.3852	-1.945456

Seleção de defasagens baseada no critério de informação de Schwarz (SIC)

Equação de teste: \*sem tendência e com constante; \*\* sem tendência e sem constante. Os valores críticos são baseados em Macknnon (1996)

**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados da pesquisa

Os dados presentes na tabela demonstram que a hipótese nula ( $H_0$ ), de que a série testada possui raiz unitária (é não estacionária), é rejeitada para a variável Leite UHT, ao nível de 5% de significância. Dessa forma, assume-se a série como sendo de tendência estocástica. Já com relação às variáveis Leite em Pó e Manteiga, a hipótese nula não é rejeitada ao nível de significância de 5%, permanecendo evidências da presença de não-estacionariedade.

A hipótese aventada é a de que presença de raiz unitária nessas duas séries pode estar relacionada com a quebra estrutural em virtude da alteração do tratamento tributário dos dois produtos no ano de 2008. Essa hipótese será analisada através do teste específico.

#### 4.4 Especificação dos modelos

Identificada a presença de não-estacionariedade em algumas séries, adotou-se o mecanismo de diferenciação das mesmas para a obtenção de processos estacionárias. O número de vezes em que a série é diferenciada para se chegar a um seqüência estacionária estabelece a integração da série. O teste ADF executado já realiza essa tarefa. Conforme exposto, a série de Leite UHT não teve de ser diferenciada, uma vez que não apresentou raiz unitária. Por outro lado, as outras duas séries foram diferenciadas uma vez cada, passando a apresentar estacionariedade.

A próxima etapa consistiu em realizar a especificação do modelo univariado de séries temporais. Modelos dessa gênero têm a característica da variável dependente ser explicada pelos seus valores passados. Esses valores passados podem influenciar de diversas maneiras, sendo duas as abordagens utilizadas: (i) a autoregressão, na qual a variável explanatória é a variável

dependente defasada; (ii) o processo de médias móveis nos resíduos das variáveis, que é uma combinação linear de termos de erros atuais e passados.

O processo auto-regressivo (AR) pode apresentar ordens distintas, a depender da anterioridade dos períodos que influenciam os valores atuais. Se a variável dependente  $Y_t$  depende apenas do seu valor no período imediatamente anterior,  $Y_{t-1}$ , há um processo AR (1), ou seja, auto-regressivos de primeira ordem. Se depender também dos valores de dois períodos atrás,  $Y_{t-2}$ , será um AR (2), e assim por diante. A equação que expressa o caso geral AR(p) é :

$$(Y_t - \delta) = \alpha_1(Y_{t-1} - \delta) + \alpha_2(Y_{t-2} - \delta) + \dots + \alpha_p(Y_{t-p} - \delta) + u_t \quad (3)$$

O processo de médias móveis segue a mesma lógica no que diz respeito à ordem. Se o erro  $\mu_{t-1}$ , do período imediatamente anterior, influenciar a variável dependente  $Y_t$ , é um processo de ordem 1, MA(1). Se o erro  $\mu_{t-2}$  influir em  $Y_t$ , teremos um processo MA(2). A equação abaixo generaliza o processo de médias móveis MA(q):

$$Y_t = \mu + \beta_0\mu_t + \beta_1\mu_{t-1} + \beta_2\mu_{t-2} + \dots + \beta_q\mu_{t-q} \quad (4)$$

Levando em conta os dois processos expostos, o estabelecimento de uma técnica de identificação do modelo que represente da melhor maneira o comportamento das variáveis é pautado nos processos AR(p) ou MA(q), ou nos dois em conjunto, ARMA(p,q). As ordens de integração das séries, I (d), já são identificadas no teste de raiz unitária, o que abrevia o processo de especificação. " A estratégia é partir de formas mais simples e, vagarosamente, incrementar o modelo (BUENO, 2011, p.20).

Nesse sentido, realizando a análise dos modelos que melhor se ajustam as séries observadas, obteve-se as seguintes especificações:

$$\text{Leite UHT - AR(2): } (Y_t - \delta) = \alpha_1(Y_{t-1} - \delta) + \alpha_2(Y_{t-2} - \delta) + \mu_t \quad (5)$$

$$\text{Leite em Pó - ARMA(2,1): } Y_t = \theta + \alpha_1Y_{t-1} + \alpha_2Y_{t-2} + \beta_0\mu_t + \beta_1\mu_{t-1} \quad (6)$$

$$\text{Manteiga - MA(1): } Y_t = \mu + \beta_0\mu_t + \beta_1\mu_{t-1} \quad (7)$$

Os resultados dos modelos de regressão para as três variáveis dependentes estão expostas nas tabelas 6, 7 e 8 abaixo:

Tabela 6 - Resultado do modelo de regressão para o leite UHT

Variável	Coefficiente	Erro Padrão	Estatística t	Valor P.
C	0.530465	0.016850	31.48244	0.0000
AR(1)	1.296313	0.092766	13.97408	0.0000
AR(2)	-0.574037	0.092645	-6.196076	0.0000
R <sup>2</sup>	0.783523			
R <sup>2</sup> ajustado	0.777972			

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados da pesquisa

Tabela 7 - Resultado do modelo de regressão para o leite em pó

Variável	Coefficiente	Erro Padrão	Estatística t	Valor P.
C	2.413676	0.010723	225.0831	0.0000
AR(1)	1.921870	0.041462	46.35312	0.0000
AR(2)	-0.946650	0.041582	-22.76583	0.0000
MA(1)	-0.970598	0.016179	-59.98988	0.0000
R <sup>2</sup>	0.889230			
R <sup>2</sup> ajustado	0.884195			

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados da pesquisa

Tabela 8- Resultado do modelo de regressão para manteiga

Variável	Coefficiente	Erro Padrão	Estatística t	Valor P.
C	2.429324	0.007547	321.8830	0.0000
MA(1)	0.721136	0.082134	8.780040	0.0000
R <sup>2</sup>	0.527156			
R <sup>2</sup> ajustado	0.520401			

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados da pesquisa

#### 4.5 Teste de estabilidade estrutural

Tendo sido efetuada a especificação dos modelos, a análise buscou verificar se houve indícios de que a legislação do ICMS influi na evolução dos preços dos produtos que tiveram sua forma de recolhimento do imposto alterada. De fato, foi verificado se as regressões estimadas apresentaram mudança estrutural entre o regressando e os regressores. Tal mudança estrutural diz respeito ao fato dos valores dos parâmetros do modelo se alterarem ao longo do período analisado.

De acordo com Gujarati e Porter (2011), uma das ferramentas utilizadas para se identificar as alterações ao longo da série é o teste de Chow, utilizado neste trabalho. Seu mecanismo consiste em dividir a série original em duas partes, e comparar a soma dos quadrados dos resíduos dessas duas partes com a soma dos quadrados dos resíduos da regressão original.

Suponha uma regressão envolvendo séries temporais, de uma amostra contendo  $n$  observações, conforme abaixo:

$$Y_t = \alpha_1 + \alpha_2 X_t + u_t \quad (8)$$

Pode-se dividir os dados da amostra em dois períodos, sendo a linha divisória dos períodos escolhida em função de um acontecimento externo qualquer. As duas amostras apresentam  $n_1$  e  $n_2$  observações, respectivamente, de modo que  $n_1 + n_2 = n$ , em que  $n$  é o número de observações da equação (1). As regressões são:

$$Y_t = \lambda_1 + \lambda_2 X_t + u_{1t} \quad (9)$$

$$Y_t = \gamma_1 + \gamma_2 X_t + u_{2t} \quad (10)$$

Para se efetuar o teste, estima-se a regressão (8), obtendo-se a soma restrita dos quadrados dos resíduos ( $SQR_R$ ) com  $(n_1 + n_2 - k)$  graus de liberdade, sendo  $k$  o número de parâmetros estimados. Admite-se, nesse caso, que  $\lambda_1 = \gamma_1$  e  $\lambda_2 = \gamma_2$ . Estima-se também as outras duas equações, (9) e (10), obtendo-se  $SQR_1$  e  $SQR_2$  de forma que  $SQR_1 + SQR_2 = SQR_{SR}$  ( $n_1 + n_2 - 2k$ ) graus de liberdade.

Sendo a razão;

$$F = \frac{(SQR_R - SQR_{SR}) / k}{(SQR_{SR}) / (n_1 + n_2 - 2k)} \sim F_{[k, (n_1 + n_2 - 2k)]} \quad (11)$$

não rejeita-se a hipótese nula de que as regressões (8) e (9) são estaticamente iguais, e portanto, não há quebra estrutural, se o valor  $F$  calculado na razão não for maior que o  $F$  crítico no nível de significância escolhido.

Para ter resultados confiáveis, o teste de Chow requer a observância de dois pressupostos basilares:

- (i) Os termos de erro nas regressões dos subperíodos apresentam homocedasticia, ou seja, têm distribuição normal com a mesma variância:  $u_{1t} \sim N(0, \sigma^2)$  e  $u_{2t} \sim N(0, \sigma^2)$ ;
- (ii) Os termos de erro dos dois subperíodos,  $u_{1t}$  e  $u_{2t}$  têm distribuição independentes. (GUJARATI; PORTER, 2011, p.268).

Ressalta-se que na execução do teste de Chow existe a necessidade de conhecimento prévio do ponto de ruptura. No caso em análise, os testes de quebra estrutural foram aplicados no

mês de junho de 2008, mês imediatamente posterior ao da validade do novo regime tributário. Mesmo que a lei permita o recolhimento do imposto retido por substituição em um período maior que um mês, supõe-se que os novos cálculos dos tributos já precifiquem o produto no mês em que a alteração nas regras do imposto é percebida, por mais que ainda não haja ônus real.

A aplicação do teste de Chow sobre a série de leite UHT mostra a hipótese nula de que há não estabilidade nos parâmetros não pode ser rejeitada ao nível de significância de 5%, ou seja, não há evidências de que houve quebra estrutural nos períodos imediatamente seguintes à mudança da legislação. Tal fato evidencia, através dessa metodologia, que a substituição tributária não impactou na evolução dos preços do Leite UHT. A tabela abaixo mostra o resultado dos testes para os períodos em que a análise foi realizada:

Tabela 9 - Teste de Chow para leite UHT

Período	Estatística F	P-valor
Mai/2008	0.685448	0.563719
Junho/2008	0.681355	0.566194
Julho/2008	0.855781	0.467915

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados da pesquisa

Para as séries de Manteiga e Leite em Pó, o teste de Chow mostrou evidências de que existe mudança estrutural nos meses selecionados. Como se trabalhou com a série diferenciada, preferiu-se aplicar os testes nos meses de junho e julho de 2008. Os cujos resultados são expostos na tabela abaixo:

Tabela 10 - Teste de Chow para leite em pó e manteiga

Produto	Período	Estatística F	P-valor
Leite em Pó	Junho/2008	6.221368	0.000283
	Julho/2008	2.506168	0.051015
Manteiga	Junho/2008	27.99456	0.000000
	Julho/2008	17.95437	0.000001

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados da pesquisa

Para o período de junho de 2008, há indícios de mudança na estabilidade dos parâmetros, ao nível de 5% de significância. Apenas a série de leite em pó, ao nível de 5%, para o mês de julho, não evidencia alteração de comportamento. Em virtude disso, admite-se a hipótese de que a quebra do mês de junho, nos dois produtos, esteja relacionada a sua inserção na substituição tributária. Para fazer uma análise um pouco mais aprofundada dessa hipótese, foi

gerada uma previsão para os preços dos dois produtos com base nas séries findadas no mês de maio de 2008.

#### 4.6 Previsão dos Preços de Leite em Pó e Manteiga e Comparação com os Dados Reais

Conforme exposto na seção anterior, os testes de estabilidade estrutural demonstraram haver indícios de que as séries dos dois produtos, leite em pó e manteiga, sofreram alterações de comportamento nos períodos posteriores à inclusão dos respectivos produtos no regime de substituição tributário no Estado de São Paulo.

Com o objetivo de tentar esclarecer, através da metodologias utilizadas, se, de fato, os preços sofreram aumento devido à alteração na legislação, foi realizada um método comparativo. Para isso, estimou-se a previsão dos preços dos dois produtos a partir do modelo com as séries de preço encerrando-se em maio de 2008, e comparou-se os valores com os preços reais verificados após maio de 2008.

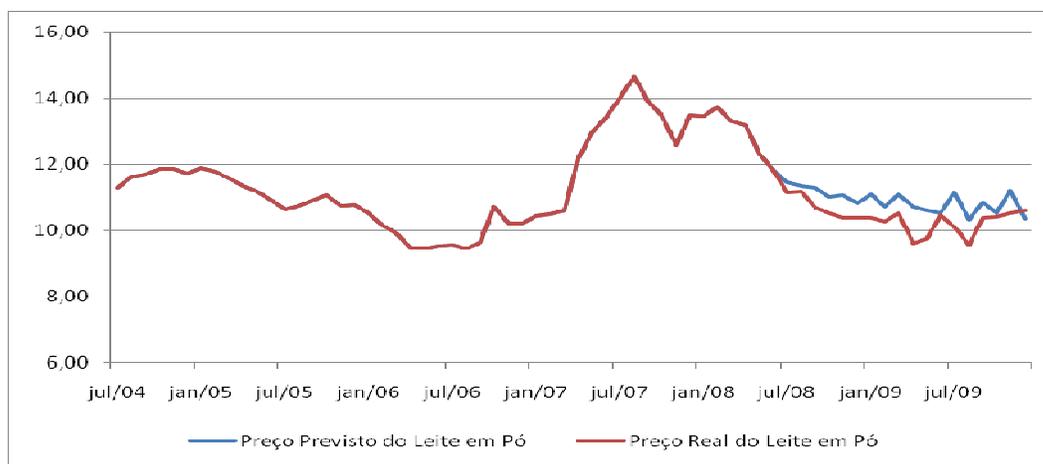


Figura 18 - Preço real do leite em pó x preço previsto (R\$/400g) - Série dessazonalizada - Censur X12 - julho/2004 a dezembro/2009 (Correção IGP-DI)

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados da pesquisa.

A figura 18 mostra um confronto entre os preços estimados através da previsão econométrica e os preços efetivamente verificados entre junho de 2008 e dezembro de 2009. Percebe-se, pela série prevista, que os preços, se seguissem a trajetória do período imediatamente anterior à implementação da lei, deveriam ser maiores do que os que foram efetivamente

verificados no período. Através da metodologia aplicada, percebe-se que a introdução leite em pó na substituição tributária não impactou positivamente nos preços.

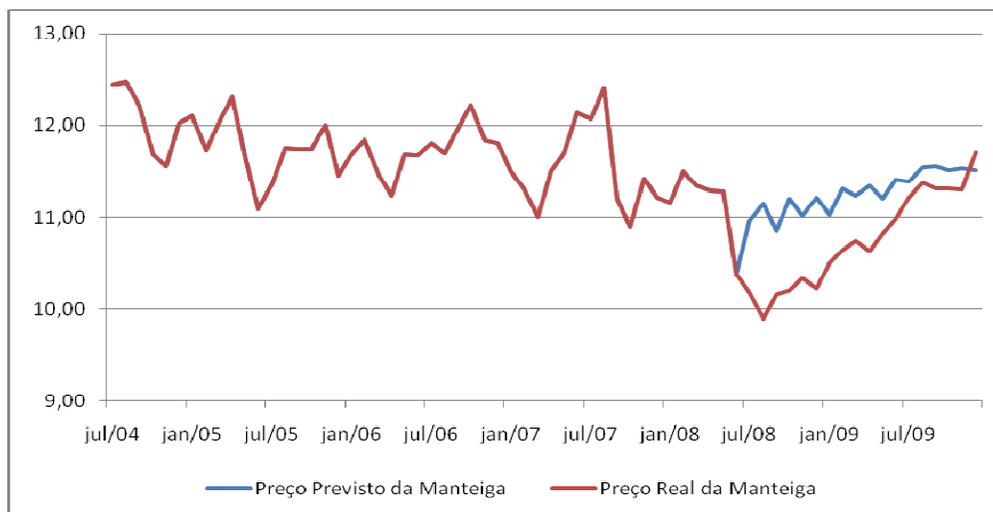


Figura 19 - Preço real da manteiga x preço previsto (R\$/200g) - Série dessazonalizada - Censur X12 - julho/2004 a dezembro/2009 (Correção IGP-DI)

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados da pesquisa.

Da mesma forma, percebe-se que o preço previsto para manteiga, baseando-se nos parâmetros estimados da série de julho de 2004 a maio de 2008, apontam para um cenário de preços mais elevado do que efetivamente ocorreu. Os dados de preços desse produtos também apresentaram indícios de que a substituição tributária não afetou os preços para cima.



## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação buscou evidenciar os impactos da implantação do regime de substituição tributária do Estado de São Paulo nos preços de três laticínios, quais sejam o leite em pó, o leite UHT (Ultra High Temperature) e a manteiga. Foi analisado o período imediatamente posterior à alteração da legislação.

Os resultados deste estudo, levando em consideração as premissas adotadas, bem como a metodologia utilizada, mostraram que o enquadramento das três mercadorias derivadas do leite no novo regime de tributação, a substituição tributária com recolhimento antecipado do ICMS, não teve reflexos nos preços dos produtos. Ainda que tenha se argumentado entre o setor empresarial que a substituição tributária pressiona os preços para cima, os resultados do presente estudo dão indícios de que, pelo menos para o setor analisado, não houve alteração da tendência da evolução dos preços em virtude das mudanças nas regras tributárias.

Para se chegar a essa conclusão, buscou-se identificar quebras estruturais ao longo das séries e realizar previsão dos preços com base nos valores dos produtos antes da alteração da legislação. Esses valores estimados deveriam ser comparados com os valores efetivamente realizados. Caso os valores efetivamente realizados fossem mais elevados que os estimados, haveria sinal aparente de que a substituição tributária colaborou para a elevação dos preços dessas mercadorias.

Sendo assim, em um primeiro momento realizou-se os testes de estacionariedade das séries, que mostraram que apenas os dados a respeito do Leite UHT apresentaram a característica de não-estacionariedade. Em seguida, especificou-se o melhor modelo para as séries a serem analisadas. Realizou-se um teste de quebra estrutural em todas as séries, tendo como ponto de ruptura o mês de junho de 2008, que se refere ao mês posterior ao do enquadramento das mercadorias estudadas no regime de substituição tributária. Os testes mostraram que o leite UHT não teve seus parâmetros alterados

O leite em pó e a manteiga, por sua vez, apresentaram mudança no comportamento estrutural de suas séries, o que poderia evidenciar um reflexo da substituição tributária na evolução dos seus preços. Para analisar com maior detalhe essa evidência, realizou um previsão dos valores dos dois produtos, com base nas séries de preço de junho/2004 a maio/2008, esse último o mês da alteração tributária. As duas previsões apontaram para preços reais menores que

os preços previstos, o que afastou a hipótese de que os preços dos produtos foram afetados pela nova política de recolhimento de ICMS na cadeia de circulação de mercadorias desses produtos.

A constatação de que os preços não se alteram com a introdução do regime de substituição na cadeia desses laticínios pode advir de alguns motivos. Por um lado, o argumento colocado pelos governos estaduais, de que a substituição tributária não acarreta aumento do ônus tributário, mas apenas altera o mecanismo de recolhimento do ICMS, antecipando a cobrança para o início da cadeia, pode estar correto. Nesse ponto, porém, deve ser feita uma ressalva. A lógica do sistema é, de certo, apenas redistribuir a responsabilidade pelo recolhimento do imposto, sem incrementar a carga tributária. Com esse redesenho, busca-se reduzir o espaço para sonegação. É de se esperar, contudo, que, se contribuintes que antes não pagavam os impostos e passaram a pagar com o novo regime, haja um aumento da arrecadação, e esse aumento deve recair sobre algum dos atores do mercado. Com base nesse raciocínio, se a substituição não causou reflexo nem na carga tributária e nem nos preços dos produtos, é porque o setor de laticínios é um segmento com baixo índice de sonegação. A análise mais detalhada desse processo seria possível com o tratamento dos dados de arrecadação referentes aos produtos analisados. Infelizmente, a Secretaria da Fazenda de São Paulo não disponibiliza esses dados com tal nível de detalhamento.

Em outra ótica, a alteração da legislação pode ter colaborado para aumento da carga tributária no setor produtor de laticínios, sem, entretanto, ter reflexos na ascensão dos preços. De fato, esse processo pode ocorrer se o ônus do imposto no início da cadeia não puder ser repassado para as outras etapas. Ocorre, sob essa lógica, um achatamento das margens de lucro das empresas do setor, não havendo piora na situação dos consumidores. Isso é possível na medida em que a elasticidade-preço da demanda é grande o suficiente para impedir que o comprador seja onerado pelo aumento do sacrifício fiscal. Supõe-se, nesse sentido, que as características dos produtos analisados são compatíveis com a presença de elasticidade relativamente elevada, visto a diversidade de produtos dos gêneros. A confirmação disso, contudo, depende também de estudos enfocando as características da demanda desses produtos.

Por fim, é importante ressaltar que a análise realizada neste trabalho não pode ser estendida a todos os produtos incluídos no regime de substituição tributária, visto a peculiaridade de cada produto e dos mercados nos quais estão inseridos. Dessa forma, é de se esperar que estudos focando outros produtos apresentem resultados distintos da análise desenvolvida nesta dissertação.

## REFERÊNCIAS

ATKINSON, A. B. Optimal taxation and the direct versus indirect tax controversy. **Canadian Journal of Economics**, Montreal, v. 10, n. 4, p. 590-606, 1977.

BALEEIRO, A. **Direito Tributário Brasileiro**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. 1063 p.

BALTHAZAR, U. C. A gênese do imposto sobre o valor agregado. **Revista Sequência**, Florianópolis, n. 56, p. 245-258, 2008.

BARBOSA, F. H. et al. **Federalismo fiscal, eficiência e equidade**: uma proposta de reforma tributária. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1999, 113 p. Disponível em <www.fgv.br>. Acesso em: 30 Nov. 2010.

BRASIL. Lei n. 5.172 de 25 de Outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: < www.planalto.gov.br>. Acesso em: 17 nov. 2010.

BRASIL. **Constituição Federal , de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: <www.planalto.gov.br >. Acesso em 13 dez. 2010.

BRASIL. **Constituição Federal , de 07 de janeiro de 1975**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 13 dez. 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <www.planalto.gov.br >. Acesso em: 5 dez. 2010.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 24, de 07 de janeiro de 1975**. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 20 out. 2010.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 87, de 07 de janeiro de 1996**. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 20 out. 2010.

BUENO, R. L. S. **Econometria de Séries Temporais**. São Paulo: Cengage, 2008. v. 1, 299 p.

CEPEA. Disponível em: <http://www.cepea.esalq.usp.br/>. Acesso em: 13 jul. 2011.

COSTA, A. J. Imposto de Vendas e Consignações. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 59, p. 26-35, 1960.

DIAS, M. A. S.. A não-cumulatividade no sistema tributário brasileiro: dos primórdios aos tempos atuais. In: MARTINS, I. G. S.; ELALI, A. (Coords.). **Elementos Atuais de Direito Tributário**: estudos e conferências. Curitiba: Juruá, 2005. p. 343-364.

DINIZ, P. **ICMS de São Paulo Comentado**. Rio de Janeiro: Editora Ferreira. 2009. 576 p.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. **Finanças Públicas. Teoria e Prática no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2008. 528 p.

GOUVÊA, C. E. **Justiça fiscal e tributação indireta**. 1999. 132 p. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

GUIMARÃES, R. F. Considerações teóricas sobre os princípios básicos de um sistema tributário. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 95-141, 1981.

GUJARATI, D. N.; PORTER, D.C. **Econometria básica**. 5.ed. Porto Alegre: AMGH, 2011. 924 p.

LINDHOLM, R. W. **The value added tax: a short review of the literature**. **Journal of Economic Literature**, Pittsburgh, v. 8, n. 4, p. 1178-1189, 1970.

LONGO, Carlos A. Uma contribuição para a reforma do ICM: o caso dos ajustamentos de impostos na fronteira. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p.803-818, 1979.

MACKINNON, J. G. Numerical distribution functions for unit root and cointegration tests. **Journal of Applied Econometrics**, Cambridge, v. 11, p. 601-608, 1996.

MANKIW, N. G. **Macroeconomia**. 3. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1998. 398 p.

\_\_\_\_\_. **Princípios de Microeconomia**. 3. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005. 506 p.

PEDROSA, I. V. Tributação do valor agregado no Brasil via ICMS: federalismo e competitividade interregional. **Estudos e Pesquisas**, Recife, n. 9, p. 38-62, 1993.

PINDYCK, R.; RUBINFELD, D. **Microeconomia**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006. 641 p.

PRADO, S.; CAVALCANTI, C. E. G. **A guerra fiscal no Brasil**. São Paulo: FUNDAP: FAPESP, Brasília: IPEA, 2000. 146 p.

RIANI, F. **Economia do setor público: uma abordagem introdutória**. 5. ed. São Paulo: LTC, 2009. 296 p.

ROSA, J. R. **Curso de ICMS**. Itu: Editora Ottoni, 2008. 260 p.

\_\_\_\_\_. **Substituição tributária no ICMS**. Itu: Editora Ottoni, 2009. 290 p.

SANSON, J. R. Incidência tributária e os gastos em alimentos. **Análise Econômica**, Porto Alegre, n. 16, p. 107-123, 1991.

SNYDER, C.; NICHOLSON, W. **Microeconomic Theory**: Basic principles and extensions. 10th Ed., 2008. 740 p.

SÃO PAULO. Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda. **RICMS - Regulamento do ICMS**. Disponível em <[www.fazenda.sp.gov.br](http://www.fazenda.sp.gov.br)>. Acesso em: 20 nov. 2010.

SÃO PAULO. Lei n. 6.374, de 1 de março de 1989. Dispõe sobre a instituição do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS. Disponível em <[www.fazenda.sp.gov.br](http://www.fazenda.sp.gov.br)>. Acesso em: 20 nov. 2010.

VARIAN, H. **Microeconomia**: princípios básicos - uma abordagem moderna. Rio de Janeiro: Campus, 2000. 756 p.

VARIANO, R. **A Tributação do comércio interestadual: ICMS atual versus ICMS partilhado**. Rio de Janeiro: IPEA, 1995. 14 p. (Texto para Discussão, 382).

\_\_\_\_\_. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século**: anotações e reflexões para futuras reformas. Rio de Janeiro: IPEA, 1996. 34 p. (Texto para Discussão, n. 405).

\_\_\_\_\_. **A Guerra fiscal do ICMS: Quem Ganha e Quem Perde. Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 15, p. 13-18, 1997.

WILSON, J. D. Optimal public good provision with limited lump-sum taxation. **The American Economic Review**, Pittsburg, v. 81, n. 1, p. 153-166, 1991.