

A guerra fiscal é um tema que, nas últimas décadas, tem frequentado assiduamente a agenda tributária brasileira. Provoca homéricas controvérsias e nenhuma solução.

O ICM (hoje ICMS), da reforma tributária de 66, exibiu como virtude, não apenas a de secundar a pioneira iniciativa francesa de tributar o consumo pelo regime do valor agregado, mas, além disso, a de fulminar a guerra fiscal que se dizia existir no âmbito do então vigente Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC). Presumia-se que o ICM, por adotar uma sistemática de créditos e débitos, inibiria a guerra fiscal, pela vigilância que as unidades federadas exerceriam umas sobre as outras.

A Constituição de 67 previa alíquota única para o ICM. Essa virtude (hoje reclamada) restava prejudicada, pela possibilidade de redução da base de cálculo – forma um tanto ou quanto cínica de burlar o dispositivo constitucional. Redução de base de cálculo e outros meios para diferenciar o tratamento tributário ficavam condicionados à celebração de convênios entre unidades federadas.

Em janeiro de 1975, entrou em vigor a Lei Complementar nº 24, que disciplinou a concessão e revogação de incentivos no âmbito do ICM. São regras severíssimas. A concessão somente poderia ocorrer se autorizada pela unanimidade dos secretários de Fazenda. A revogação exigia quórum de 4/5. Incentivos concedidos em desacordo com essas normas resultariam na exigibilidade do imposto não pago, ineficiência do crédito, presunção de irregularidade na prestação de contas do governador, a juízo do Tribunal de Contas da União (TCU), e outras sanções.

Durante os governos militares e nos anos subsequentes, a legislação disciplinadora dos incentivos foi observada integralmente. Logo após a promulgação da Constituição de 1988, começaram a surgir leis estaduais que, de forma oblíqua ou ostensiva, passaram a ofender francamente a Lei Complementar nº 24.

A guerra fiscal passou a desconhecer limites. Aberrações como o passeio de notas fiscais ensejaram incentivos para a atividade atacadista. Chegamos ao cúmulo de oferecer incentivos à importação por determinados portos, em detrimento da produção doméstica. Esta modalidade de guerra fiscal reproduz o que ocorria, até pouco antes do final dos anos 90, com o IPI. As tradings manipulavam os preços dos automóveis importados, de sorte que o IPI apurado na revenda pelas montadoras era 30% inferior ao devido pelos automóveis nacionais. A solução foi incluir as próprias montadoras como contribuintes do IPI, no caso de automóveis por elas importados.

Incentivos não são necessariamente ilegais. Guerra fiscal consiste em outorgá-los sem suporte legal. Por que persistem essas ilegalidades? Porque há uma condescendência geral com essas práticas nocivas. O TCU jamais exerceu a competência que lhe foi conferida, há mais de 30 anos, pelo parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 24. O Ministério Público, na condição de fiscal da lei, salvo singulares iniciativas, não se dispõe a tratar da questão. O Judiciário dispensa indiferença e morosidade às raras demandas. Os Estados prejudicados acomodam sua indignação na conveniência política. Nada se faz e todos protestam. Presumo que seja um caso clássico de hipocrisia coletiva.

Fez bem o governo de São Paulo quando passou a glosar créditos, constituídos ilegalmente, de mercadorias importadas por portos de outros Estados e destinadas a contribuintes localizados em seu território. É uma reação legítima contra a guerra fiscal. É também uma denúncia contra práticas que atentam contra o interesse nacional, favorecendo exportadores domiciliados no exterior. O emprego e a renda dos nacionais agradecem.

Paralelamente aos embates diários da guerra fiscal, o Congresso está a examinar o substitutivo da PEC nº 233, por alguns denominada “reforma tributária”. Pretende-se acabar com a guerra fiscal de forma muito curiosa. Seria adotado um arremedo do princípio do destino, que consiste em reduzir a zero as alíquotas interestaduais do ICMS (no caso específico, a proposta é reduzir para 2%). Alega-se que os Estados perderiam interesse em conceder benefícios, porque não haveria como efetivar transferências de crédito para outras unidades federadas.

Tal alegoria não leva em conta que essa proposição produz efeitos perversos: aumenta a propensão a sonegar, pela enorme diferença entre a alíquota interna e a interestadual, e impõe importantes perdas para os Estados exportadores líquidos. Para sonegação, argumentam com a nota fiscal eletrônica, para as perdas, alegam a criação

¹ Everardo Maciel é consultor tributário

de um fundo de equalização de receitas. Admitir que a nota fiscal eletrônica acabará com a sonegação é zombar da inteligência dos fraudadores e dos especialistas. Já o fundo de equalização de receitas, cuja fonte de financiamento é desconhecida, não faria mais que instituir a Bolsa ICMS, aumentando o grau de dependência financeira dos Estados à União.

Guerra fiscal, na verdade, é produto exclusivamente da falta de observância da lei. Por que os Estados não se reúnem para rediscutir o conteúdo e os indispensáveis aperfeiçoamentos na Lei Complementar nº 24, em lugar de assistir a enfadonhos e torpes debates sobre emendas constitucionais no Congresso Nacional?