

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

FILLIPE FRAGA MATIAZO

**A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 87 DE 2015:
A NOVA SISTEMÁTICA DE CÁLCULO DO ICMS PARA AS OPERAÇÕES
INTERESTADUAIS DESTINADAS A NÃO CONTRIBUINTES.**

Porto Alegre

2017

FILLIPE FRAGA MATIAZO

**A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 87 DE 2015:
A NOVA SISTEMÁTICA DE CÁLCULO DO ICMS PARA AS OPERAÇÕES
INTERESTADUAIS DESTINADAS A NÃO CONTRIBUINTES.**

Trabalho de diplomação apresentado ao curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para obtenção do Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientadora: Prof^a Rosa Angela Chieza

Porto Alegre

2017

CIP - Catalogação na Publicação

Matiazo, Fillipe

A Emenda Constitucional nº 87 de 2015: a nova sistemática de cálculo do ICMS para as operações interestaduais destinadas a não contribuintes. / Fillipe Matiazo. -- 2017.

88 f.

Orientador: Rosa Angela Chieza.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas, Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. Tributação. 2. Federalismo. 3. ICMS. 4. Princípio de Origem. 5. Guerra Fiscal. I. Chieza, Rosa Angela, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

FILLIPE FRAGA MATIAZO

**A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 87 DE 2015:
A NOVA SISTEMÁTICA DE CÁLCULO DO ICMS PARA AS OPERAÇÕES
INTERESTADUAIS DESTINADAS A NÃO CONTRIBUINTES.**

Trabalho de diplomação apresentado ao curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para obtenção do Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovado em: Porto Alegre, _____ de _____ de 2017.

BANCA EXAMINADORA:

Profª. Dra. Rosa Angela Chieza – Orientadora
UFRGS

Prof. Dr. Eugenio Lagemann
UFRGS

Prof. Dr. Ário Zimmermann
UFRGS

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todas as professoras e professores que contribuíram para a minha formação. Em especial, às professoras Jusnara, Lucila e Eliéte e aos professores Ivan, Paulo e Pedro, que ensinaram mais do que o conteúdo de sala de aula e transmitiram valores que sempre levarei comigo.

À minha orientadora, Profa. Rosa Chieza, que desde o início da minha graduação em ciências econômicas esteve presente não apenas em sala de aula, mas também (e principalmente) como grande apoiadora da empresa júnior da faculdade. Obrigado acima de tudo por ter acreditado em nosso potencial e por ter dedicado tanto tempo a essa causa que certamente foi parte fundamental da minha formação.

À Equilíbrio e todos os colegas com os quais compartilhei essa experiência transformadora. Em especial aos meus amigos Leonardo Torres, Matheus Steffen e Tiago Lazzari, com quem vivi os momentos de maior desafio, superação e aprendizado.

Aos colegas da Dell, Rafael Mendes, Ronaldo Santos e Gustavo Weisheimer, por terem me apresentado ao mundo fiscal-tributário e por terem acreditado em um futuro economista como potencial na área tributária. Ao Filipe Florisbal, pela amizade e companheirismo, sem os quais essa trajetória seria muito mais morosa.

Agradeço aos meus amigos Arthur, Gabriel, Igor e Rafael, que me ensinaram o verdadeiro significado de trabalho em equipe e que, apesar de tudo, sempre há o lado bom das coisas.

À Maria Eduarda, que esteve comigo desde o início deste ciclo e foi uma verdadeira companheira para tudo: proporcionou muito mais do que amor, sendo conforto nos momentos difíceis e muita alegria nos momentos de felicidade.

Agradeço, por fim, à minha família: avós, avôs, tio e dinda; mas em especial e acima de tudo à minha irmã, Fernanda, à minha mãe, Patrícia, e ao meu pai, Marcelo, que foram a base para tudo que conquistei, graças aos seus sacrifícios, educação, valores, fé e amor incondicional. Vocês foram e são meus maiores professores, minha inspiração e motivação.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo principal analisar a nova sistemática de cálculo do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) promovida pela Emenda Constitucional nº 87/2015 e verificar os efeitos preliminares dessa mudança estudando-se sua arrecadação durante o período de 2006 a 2016. Para tanto, realizou-se uma análise histórica sobre o respectivo imposto e sua relação com os entes federativos visando esclarecer os fatores que motivaram a elaboração de uma Emenda Constitucional para atenuar a Guerra Fiscal e promover maior distribuição da arrecadação do ICMS entre os estados. Contudo, verifica-se que o novo sistema de cálculo estabelecido esteve vigente por um pequeno período de tempo, o que impede a observação de resultados conclusivos acerca de seus reais efeitos sobre a arrecadação estadual do ICMS.

Palavras-chave: Tributação. Federalismo. ICMS. Princípio de Origem. Guerra Fiscal.

Classificação “Journal of Economic Literature” (JEL): H25

ABSTRACT

This work has as main goal to analyze the Circulation of Goods and Services Tax (ICMS) new system of calculation brought about by Constitutional Amendment nº 87/2015 and verify the preliminar effects of this change by studying its collection over the period of 2006 and 2016. Therefore, it was performed a historical analysis over this respective tax and its relation with federal entities that encouraged the elaboration of a Constitutional Amendment to attenuate the Fiscal War and to promote a better distribution of ICMS collection among the states. Nevertheless, it was verified that this just established calculation system has been in force for a small period of time, what prevents the observation of conclusive results about its real effect over ICMS state collection.

Key-Words: Taxation. Federalism. ICMS. Origin Principle. Fiscal War.

“Journal of Economic Literature” Classification (JEL): H25

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Distribuição das Alíquotas Interestaduais do ICMS entre os estados Subnacionais no Brasil – em 2015.....	41
---	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Comércio Eletrônico: Faturamento Anual 2006-2016 (R\$ bilhões).....	46
Gráfico 2 - Participação das Regiões nas Vendas do Comércio Eletrônico	50

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Competência Tributária por Ente Federativo: Constituição de 1946 e 1967.....	17
Quadro 2 - Competência Tributária por Ente Federativo: Constituições de 1967 e 1988.....	24
Quadro 3 - Transferências Intergovernamentais: Constituições de 1967 e 1988.....	26
Quadro 4 - Principais medidas tributárias e fiscais adotadas no período 1989-1998.....	31
Quadro 5 - Distribuição das alíquotas do ICMS no comércio interestadual.....	42
Quadro 6 - Sistemática de cálculo do ICMS vigente até 31/12/2015: principais cenários.....	43
Quadro 7 - Comparação entre o texto da Constituição Federal de 1988 antes e após a Emenda Constitucional 87/2015.....	53
Quadro 8 - Comparação entre as alíquotas de ICMS praticadas antes e após a Emenda Constitucional 87/2015.....	55
Quadro 9 - Comparação geral entre a distribuição do ICMS entre estados de origem e destino antes e depois da Emenda Constitucional 87/2015.....	56
Quadro 10 - Período de Transição para o Diferencial de Alíquotas previsto na Emenda Constitucional nº 87/2015.....	58
Quadro 11 - Distribuição da carga tributária entre estados de origem e destino conforme período de transição da Emenda Constitucional nº 87/2015.....	59

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Carga Tributária por Ente Federativo durante a Década de 1970 (% do PIB).....	21
Tabela 2 - Dívida Líquida do Setor Público: 1988-2000 (% PIB).....	33
Tabela 3 - Carga Tributária por Ente Federativo 1990-1999 (% do PIB).....	34
Tabela 4 - Número de unidades locais e respectiva distribuição percentual, por tipos de eventos demográficos, com indicação da respectiva distribuição percentual, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2014.....	48
Tabela 5 - Saldo Geral de Transações, Base de Cálculo do ICMS e ICMS de Transações Interestaduais por estado (R\$ milhões) – 2013.....	50
Tabela 6 - Arrecadação real anual do ICMS conforme região geográfica do Brasil (R\$ bilhões): 2006 - 2016.....	63
Tabela 7 - Variação do PIB e da arrecadação real de ICMS conforme região geográfica: 2007 – 2016 (%).....	65
Tabela 8- Variação do PIB e da arrecadação real de ICMS dos estados da região Sudeste: 2007 – 2016 (%).....	67
Tabela 9 – Variação do PIB e da arrecadação real de ICMS dos estados da região Centro-Oeste: 2007-2016 (%).....	68
Tabela 10 - Variação do PIB e da arrecadação real de ICMS dos estados da região Norte: 2007-2016 (%).....	69
Tabela 11 - Variação do PIB e da arrecadação real de ICMS dos estados da região Sul: 2007-2016 (%).....	69
Tabela 12 - Variação do PIB e da arrecadação real de ICMS dos estados da região Nordeste: 2007-2016 (%).....	70

Tabela 13 - Variação da arrecadação real de ICMS para os estados exportadores líquidos no comércio interestadual: 2007-2016 (%).....	72
Tabela 14 - Variação da arrecadação real de ICMS dos estados importadores líquidos no comércio interestadual com ganho real de arrecadação em 2016: 2007-2016 (%).....	73

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 FEDERALISMO, ICMS E A GUERRA FISCAL: BREVE HISTÓRICO	16
2.1 A REFORMA TRIBUTÁRIA DE 1967.....	16
2.2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	23
2.3 A DÉCADA DE 1990: REESTABILIZAÇÃO ECONÔMICA.....	29
2.4 A INTENSIFICAÇÃO DA GUERRA FISCAL.....	34
3 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 87/2015	38
3.1 O ICMS E O “PRINCÍPIO DE ORIGEM”	38
3.2 A PEC DO COMÉRCIO ELETRÔNICO E AS JUSTIFICATIVAS PARA A ALTERAÇÃO DO ICMS.....	45
3.3 A ALTERAÇÃO DA SISTEMÁTICA DE CÁLCULO DO ICMS.....	53
3.3.1 As Alíquotas Interestaduais.....	54
3.3.2 A Responsabilidade pelo Recolhimento do Diferencial de Alíquotas (Difal).....	55
3.3.3 O Período de Transição.....	58
4 RESULTADOS PRELIMINARES DA EC Nº 87 DE 2015.....	61
4.1 METODOLOGIA.....	61
4.2 ANÁLISE DA ARRECADAÇÃO DO ICMS (2006-2016).....	62
4.2.1 Arrecadação do ICMS segundo Regiões Geográficas do Brasil.....	63
4.2.2 Arrecadação Estadual do ICMS.....	66

4.3.3 Arrecadação do ICMS segundo Fluxo Interestadual.....	71
4.3 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 87/2015 REPRESENTA UMA MUDANÇA PARA O “PRINCÍPIO DE DESTINO”?.....	74
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	77
REFERÊNCIAS.....	79
ANEXOS	85
ANEXO A – Lei Complementar nº 87/1996, Art. 3º.....	85
ANEXO B – Arrecadação Real e Anual do ICMS por estado, em bilhões (R\$).....	86

1 INTRODUÇÃO

Os avanços obtidos pela globalização e os meios de comunicação permitiram à população adotar um novo padrão de consumo baseado em vendas não presenciais: o comércio eletrônico (*e-commerce*). Entretanto, o desenvolvimento do setor de *e-commerce* estimulou a concentração da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) em poucos estados brasileiros, causada pelo “princípio da origem” que rege a sistemática de cálculo desse imposto. Em decorrência disso, em abril de 2015 foi publicada a Emenda Constitucional nº 87, cujo objetivo é a promoção de maior distribuição da arrecadação do ICMS entre os estados brasileiros.

O ICMS é um tributo cujo fato gerador é a circulação de mercadorias e a prestação de serviços como a concessão de energia elétrica e serviços de telecomunicação, conforme Lei Complementar nº 87 de 1996 – a Lei Kandir. Segundo dados disponibilizados pela Receita Federal (BRASIL, 2015), em 2014 a carga tributária total da economia brasileira foi de 33,5% do PIB, representando aproximadamente R\$1,85 trilhões. Desse montante, o ICMS é o tributo de maior relevância, representando aproximadamente 7% do PIB.

Apesar de sua representatividade sobre a carga tributária total, o ICMS pode ser considerado o imposto mais complexo do sistema tributário brasileiro por ser regulado em nível estadual, ou seja, cada uma das 26 unidades federativas e o Distrito Federal possuem autonomia para definir alíquotas internas, base de cálculo e concessão de benefícios fiscais. Não bastasse a consequente pluralidade de legislação para esse imposto, a sua sistemática de cálculo é mista, com preponderância do “princípio de origem”, que submete grande parcela de sua arrecadação aos estados que promovem a circulação de mercadorias (origem) em detrimento dos estados que consomem tais mercadorias (destino).

Essa situação de desequilíbrio foi intensificada pelo crescimento do setor de comércio eletrônico – em 2015 esse setor apresentou faturamento de R\$41,3 bilhões (EBIT, 2016) – visto que o processo de globalização contribuiu para que os consumidores optassem por substituir o comércio presencial pelo comércio eletrônico. Desse modo, verificou-se na última década um desequilíbrio na distribuição da arrecadação de ICMS entre os estados, pois a maior parte dos grandes comerciantes

desse ramo estão localizados em um pequeno número de estados nas regiões Sul e Sudeste, principalmente.

Contudo, para reverter o desequilíbrio da arrecadação do ICMS, que estimula a Guerra Fiscal entre os estados, tornou-se vigente a partir de janeiro de 2016 a Emenda Constitucional nº 87/2015. Essa nova regulamentação tem como objetivo atenuar o “princípio de origem” a qual está submetido primordialmente o ICMS e promover maior distribuição da arrecadação desse imposto entre os estados.

O objetivo deste estudo é, portanto, analisar o conteúdo da Emenda Constitucional nº 87/2015, que estabelece uma nova sistemática de cálculo para as operações interestaduais destinadas a consumidores finais, e identificar quais as mudanças promovidas em relação à sistemática de cálculo anterior. Ademais, será analisada a arrecadação do ICMS para verificar de forma preliminar como se comportou essa variável após o início da vigência da nova sistemática de cálculo do imposto, que alterou esse tipo de operação, exclusivamente. Por fim, determina-se se a Emenda Constitucional nº 87/2015 representa uma mudança do “princípio de origem” para o “princípio de destino” no que diz respeito ao cálculo do ICMS.

Para tanto, utilizam-se dados relativos ao PIB, faturamento do comércio eletrônico e arrecadação de ICMS de cada estado para a realização de uma análise descritiva e preliminar, dada a escassez de estudos empíricos sobre a arrecadação do ICMS considerando as mudanças promovidas pela Emenda Constitucional nº 87/2015. É esperado que ao longo do período de transição – a partir de 2016 – e principalmente a partir de 2019 ocorra um aumento na arrecadação dos estados considerados consumidores (destino das mercadorias) e queda equivalente para os estados ditos produtores (origem), o que leva teoricamente à observação de uma redistribuição da arrecadação do ICMS entre todos os estados.

Considerando o curto tempo em que esteve vigente a Emenda Constitucional nº 87/2015 na data de realização deste estudo, as publicações acadêmicas sobre o tema são escassas e de pouca visibilidade à sociedade. Ainda que seja um tema cotidiano para os contribuintes, que precisaram se adaptar à norma legal, os consumidores (não contribuintes) possuem pouco ou nenhum acesso e conhecimento sobre o assunto. Seguindo essa lógica, este estudo contribuirá para estender o tema que é cotidiano no mercado de trabalho à população.

Após esta introdução, realiza-se uma revisão histórica no Capítulo 2 com o objetivo de estudar a origem do ICMS e como este foi alterado ao longo do tempo, impactando as finanças públicas dos entes federativos e motivando a Guerra Fiscal entre os estados. Em seguida, no Capítulo 3 analisam-se a sistemática de cálculo do ICMS que esteve vigente até 2015 e a nova, promovida pela Emenda Constitucional nº 87/2015. No Capítulo 4 examina-se a arrecadação do ICMS com a finalidade de analisar possíveis efeitos preliminares motivados pela alteração legal estudada e avalia-se se esta representa a mudança para o “princípio de destino”. Por fim, no Capítulo 5 apresentam-se as considerações finais a respeito da EC nº 87/2015 relacionando-a com os resultados preliminares apresentados.

2 FEDERALISMO, ICMS E A GUERRA FISCAL: BREVE HISTÓRICO

Neste capítulo será realizada uma revisão histórica do ICMS e o conflito gerado por este imposto entre os estados, ocasionando a chamada “Guerra Fiscal”. O objetivo do capítulo é analisar como o ICMS foi alterado desde sua criação até a década de 1990 e como essas mudanças afetaram os entes federativos.

Para tanto, na Seção 2.1 aborda-se a reforma tributária de 1967, quando surgiu o ICM. Em seguida, a Seção 2.2 trata das alterações que foram aplicadas ao ICMS com o surgimento da Constituição Federal de 1988. Ao longo da Seção 2.3 examinam-se as consequências da Nova Constituição sobre o ICMS e como os entes federativos tiveram suas finanças impactadas por essas alterações e pela conjuntura externa. Por fim, na Seção 2.4 apresenta-se a Guerra Fiscal como contexto atual de disputa entre os estados em torno da arrecadação do ICMS.

2.1 A REFORMA TRIBUTÁRIA DE 1967

A reforma tributária realizada entre os anos de 1965-1967 foi uma medida implementada numa conjuntura econômica de inflação crescente e de baixo crescimento econômico. Entre 1961 e 1964 houve queda da taxa de crescimento do PIB de 8,6% para 0,6%; enquanto a inflação medida pelo IGP-DI/FGV evoluiu de 30,5%, em 1960, para o patamar de 92,1%, em 1964 (FONSECA, 2004). Sobre este aspecto, Cossío (1998) ressalta que a implementação da reforma tributária de 1967 tinha como cerne principal o incremento de receitas tributárias, cuja finalidade era equilibrar o déficit público gerado pela elevação dos gastos públicos – em 1950 houve aumento de 8%, enquanto que em 1964 o crescimento foi de 15% – decorrente da política de industrialização que estava sendo conduzida pelo governo.

Paralelamente, o diagnóstico do Programa de Ação Econômica Governamental (PAEG) apontava para a necessidade de iniciar uma “modernização e saneamento financeiro do Estado [...] com a redefinição do mecanismo de financiamento da economia em geral [...]. Portanto, as reformas implementadas, incluindo a do sistema tributário, tiveram, como farol, estes objetivos” (OLIVEIRA, 2010, p. 31).

Oliveira (2010, p. 35) indica que em razão deste contexto “combinado com a retomada do crescimento econômico no final da década de 1960, a nova estrutura tributária que emergiu da reforma de 1965/67 [...] propiciou um significativo aumento da carga tributária, ampliando a capacidade de financiamento não inflacionário do governo”.

O conteúdo da reforma tributária iniciada pelo Código Tributário Nacional (CTN), em 1966, e consolidada pela Constituição Federal de 1967 apresentou mudanças significativas em relação ao modelo imediatamente anterior, trazendo maior modernização e racionalidade ao sistema tributário brasileiro (OLIVEIRA, 2010). Porém, o avanço obtido com melhorias inseridas na estrutura tributária foi compensado por maior centralização fiscal na União, conforme demonstra-se no Quadro 1.

Quadro 1 - Competência Tributária por Ente Federativo: Constituição de 1946 e 1967

Ente Federativo	Constituição de 1946	Constituição de 1967
União	<ul style="list-style-type: none"> • Imp. sobre Importação (II) • Imp. sobre Consumo (IC) • Imp. Únicos (IULC, IUÉE, IUM) • Imp. sobre a Renda (IR) • Imp. sobre Transferências ao Exterior (ITE) • Imp. sobre Negócios e Economia (INE) • Imp. Extraordinários 	<ul style="list-style-type: none"> • Imp. sobre Importação (II) • Imp. sobre Exportações (IE) • Imp. sobre Produtos Industrializados • Imp. Únicos (IULC, IUÉE, IUM) • Imp. sobre Serviços de Comunicação (ISC) • Imp. sobre Transportes (IT) • Imp. sobre a Renda de Pessoas Físicas e Jurídicas (IRPF e IRPJ) • Imp. sobre Operações Financeiras (IOF) • Imp. Extraordinários • Imp. Territorial Rural (ITR)
Estados	<ul style="list-style-type: none"> • Imp. sobre Vendas e Consignações (IVC) • Imp. sobre a Transmissão de Propriedade (<i>Causa Mortis</i>) (ITBI-CM) • Imp. sobre Exportações (IE) • Imp. sobre Atos Regulados (IAR) • Imp. Especiais (IE) • Imp. Territorial Rural (ITR) 	<ul style="list-style-type: none"> • Imp. sobre a Circulação de Mercadorias (ICM) • Imp. sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)
Municípios	<ul style="list-style-type: none"> • Imp. sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) • Imp. sobre a Transmissão de Propriedade (<i>Intervivos</i>) (ITBI-IV) • Imp. sobre Indústrias e Profissões (IIP) • Imp. de Licença (IL) • Imp. sobre Diversões Públicas (IDS) 	<ul style="list-style-type: none"> • Imp. sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) • Imp. Sobre Serviços

	<ul style="list-style-type: none"> • Imp. sobre Atos de Economia (IAE) 	
--	---	--

Fonte: Adaptado de Cossío (1998) e Brasil (1946, 1967).

As principais mudanças entre as Constituições de 1946 e 1967 podem ser analisadas de acordo com o ente federativo. Conforme é possível observar a partir do Quadro 1, para a União os Impostos sobre Exportação (IE) e Território Rural (ITR) passaram da responsabilidade dos estados para o âmbito federal. O Imposto de Renda teve sua base de incidência ampliada pela incorporação do Imposto sobre Negócios e Economia (INE), criando assim o Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica (IRPJ). Ademais, foram atribuídos novos campos de tributação à sua responsabilidade que não estavam previstos na Constituição de 1946: as Operações Financeiras (IOF), os Transportes (IT), Serviços de Comunicação (ISC) e Produtos Industrializados (IPI) – sendo este último uma mera revisão do antigo Imposto sobre o Consumo. O Imposto sobre Transferências ao Exterior (ITE) não foi mantido na Constituição de 1967, não contribuindo para a arrecadação da União a partir deste período.

Para os estados, ainda conforme exposto no Quadro 1, houve a perda de responsabilidade tributária sobre as Exportações (IE) e o Território Rural (ITR) para a União, além da descontinuidade dos Impostos Especiais (IE) e sobre Atos Regulados (IAR). Em contrapartida, a partir dos Impostos sobre Vendas e Consignações (IVC, já de competência estadual) foi criado o Imposto sobre Circulação de Mercadorias. De forma semelhante, foi criado o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), sob competência estadual a partir de 1967, como resultado da consolidação do Imposto sobre a Transmissão de Propriedade (*Causa Mortis*, também de competência estadual), e o Imposto sobre a Transmissão de Propriedade (*Intervivos*), de competência municipal.

No que diz respeito aos municípios, houve consolidação dos Impostos sobre Indústrias e Profissões (IIP), Licença (IL), Diversões Públicas (IDS) e Atos de Economia (IAE) que culminou no surgimento do Imposto sobre Serviços, o ISS. Outra mudança relevante foi a migração do Imposto sobre Transmissão de Bens

Imóveis (*Intervivos*) para a competência estadual, compondo o novo e recém criado Imposto sobre Transferência de Bens Imóveis (ITBI).

Outro aspecto promovido pela reforma tributária da época diz respeito à criação de fundos de participação e fundos setoriais. Com objetivo de partilhar as receitas tributárias entre os entes federais foram criados os Fundos de Participação dos estados e dos Municípios (FPE e FPM, respectivamente), que respeitavam critérios de distribuição de recursos baseados na população e superfície das localidades. Por outro lado, os fundos setoriais visavam a cooperação entre os entes com foco em investimentos voltados à infraestrutura. De maneira conjunta, a reforma em questão possibilitou aos estados e municípios que detinham maior poder econômico tornarem mais eficiente a utilização de sua base tributária e, de forma a equilibrar esse efeito, os entes de menor representatividade econômica receberiam suporte proveniente dos fundos setoriais e de participação (REZENDE, 2003, p. 26).

Um dos aspectos mais importantes da reforma tributária de 1967 envolveu um processo de modernização do sistema tributário nacional. Segundo Rezende (1996) para os principais impostos existentes antes da reforma (Imposto sobre Vendas e Consignações – IVC – e o Imposto sobre Indústria e Profissões – IIP) não foram evidenciadas mudanças essenciais em sua composição ou incidência, mas ocorreu um processo de aperfeiçoamento desses impostos. Neste sentido, Longo (1995, p. 70) cita que a “implementação de um imposto de renda mais amplo” e a introdução de um imposto sobre o valor adicionado “foi efetivamente um grande salto adiante”. Oliveira (2010, p.33) faz coro a esses argumentos chamando a atenção em relação à criação do ICM, especificamente, que evidencia o caráter pioneiro da transformação desse imposto. Ao contrário do caráter cumulativo que era componente do antigo Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC), para a criação do ICM foi adotado o princípio da não cumulatividade: o imposto passou a ser calculado sobre o valor agregado a cada etapa produtiva e de sua circulação, sendo possível maior controle sobre este mediante um sistema de débito e crédito que onerava menos os contribuintes e proporcionava menor distorção sobre os preços. Sobre este tema, Simonsen assim se manifesta:

A reforma tributária de 1967 impulsionou a modernização da estrutura tributária vigente desde 1946 mediante a definição dos campos de tributação, a racionalização do sistema tributário, a eliminação dos impostos de caráter cumulativo e sua substituição por impostos sobre o valor adicionado, a

ampliação do imposto de renda com a inclusão dos rendimentos do capital na sua base de tributação e a reorganização do aparelho de administração tributária (Simonsen, 1993 ¹apud COSSÍO, 1998, p. 28).

Outra característica importante da reforma tributária de 1967, de acordo com Rezende (2003), foi a ampliação da capacidade tributária de estados e municípios e maior intensidade na cooperação intergovernamental. Com o intuito de permitir a tais entes federativos aproveitar de forma mais eficiente sua base econômica, a reorganização institucional dos impostos objetivava um reforço orçamentário. Exemplos dessa reorganização são:

- i) a criação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias, o ICM, para os estados, e;
- ii) a criação do Imposto Sobre Serviços, o ISS, para os municípios.

Esses dois novos impostos podem ser interpretados como um mecanismo essencial para conceder mais fôlego econômico aos dois níveis inferiores da organização federal (estados e municípios), pois substituíram impostos com uma “base estreita e potencial de arrecadação bastante reduzido” (COSSÍO, 1998).

Porém, analisando-se sob outra perspectiva, é possível perceber que, apesar da reforma tributária de 1967 ter permitido um melhor aproveitamento da base econômica dos estados e municípios (REZENDE, 2003), houve uma concentração dos tributos na alçada da União, conforme apresentado na Tabela 1.

Segundo Varsano (1981), tal processo de centralização na União é um reflexo da preocupação do governo de transformar o sistema tributário em um instrumento que lhe proporcionasse autonomia suficiente para estimular o crescimento econômico via incentivos fiscais. Um exemplo claro desse comportamento envolve o ICM, que ficou sob controle da União no que diz respeito à determinação de incentivos fiscais, ainda que fosse imposto de competência estadual (COSSÍO, 1998), conforme foi determinado pelo § 2º do Art. 22 da Constituição Federal de 1967:

É facultado ao Poder Executivo, nas condições e limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas ou as bases de cálculo dos impostos a que se referem os

¹ SIMONSEN, Mario Henrique. O princípio federativo no Brasil. In: *Reforma fiscal: coletânea de estudos técnicos*. Vol II, p. 569-573, 1993.

n.ºs I, II e VI, a fim de ajustá-los aos objetivos da política Cambial e de comércio exterior, ou de política monetária (BRASIL, 1967).

Apesar dos avanços no sentido da modernização da estrutura tributária citados por Longo (1995), Rezende (1996), Cossío (1998) e Oliveira (2010) ao decorrer desta seção, a conjuntura econômica e as propostas de desenvolvimento setorial do governo militar intensificaram a postura centralizadora sobre o panorama tributário, visando principalmente o aumento do financiamento público. Segundo Prado (2003, p.51), apesar de a reforma tributária de 1967 ter sido “concebida com orientação fortemente descentralizadora, o Sistema tributário foi progressivamente alterado em seus critérios de modo a concentrar o controle sobre a receita e a alocação dos gastos no âmbito federal”. Tal centralização na esfera da União pode ser verificada pela evolução da carga tributária total por ente da federação, conforme Tabela 1, abaixo:

Tabela 1 - Carga Tributária por Ente Federativo durante a Década de 1970 (% do PIB)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
União	17,35	18,13	17,94	18,28	18,89	18,91	18,85	18,66	17,81	18,23
Estados	7,19	7,17	6,76	6,42	5,57	5,45	5,41	5,67	5,34	5,20
Municípios	0,52	0,55	0,54	0,53	0,60	0,60	0,61	0,63	0,62	0,57
Total	25,0	25,8	25,2	25,2	25,0	24,9	24,8	24,9	23,7	24,0

Fonte: Afonso e Villela (1994² *apud* COSSÍO, 1998).

Os dados da Tabela 1 mostram que durante a década de 1970 houve um aumento da carga tributária na esfera da união de 17,35, em 1971, para 18,23, em 1980. Apesar de os municípios terem experimentado um aumento discreto de carga tributária no mesmo período (de 0,52 para 0,57), os estados sofreram uma redução brusca da mesma variável: queda de sua parcela no “bolo tributário” de 7,19, em 1971, para 5,20, em 1980, o que vai ao encontro das mudanças institucionais

² AFONSO, J. R., VILLELA, R. Evolução da carga tributária. Rio de Janeiro, *Boletim Conjuntural*, n.28, jul. 1994 (Nota Técnica).

abordadas na Tabela 1, onde é possível verificar uma grande redução de impostos que antes eram de competência estadual a partir da Constituição de 1967.

Rezende (1996), em sua obra, traz alguns exemplos dessa retomada à centralização fiscal, sugerindo que “ampliou-se a competência da União com a criação do IOF e a atribuição a ela de exclusividade para tributar o combustível, a energia, as comunicações e os minerais”. Nota-se, portanto, que a partir da Constituição de 1967, as mudanças tributárias iniciadas com o CTN em 1965/66 começaram a ser descaracterizadas com o passar dos anos principalmente no que diz respeito aos Fundos de Participação de estados e Municípios e no controle sobre o direcionamento dos gastos, restringindo a autonomia sobre políticas públicas desses entes. É nesse contexto que algumas “amarras” já começam a ser inseridas principalmente sobre o ente federativo intermediário, o estado subnacional.

Sobre a intensificação do processo de centralização fiscal na União, Cossío (1998) reforça que já na década de 1970 começou a ser verificada uma dependência financeira por parte de estados e municípios em relação à União, tendo como causa a redução de sua capacidade de obtenção de recursos e limitação de autonomia sobre os impostos de sua competência. O autor, portanto, conclui que “a centralização de instrumentos e recursos tributários, imposta pela reforma de 1967, causou a insuficiência e fragilidade financeira dos níveis inferiores de governo e gerou uma série de distorções no financiamento público” (COSSÍO, 1998, p. 32).

De forma complementar às distorções causadas pela reforma tributária de 1967, à medida que o regime militar tornava-se insustentável pelo aspecto político, os anseios democráticos que se fortaleceram durante a década de 1980 contribuíram para uma mudança desses paradigmas. Em conjunto, esses fatores contribuíram para que a nova Constituição Federal que viria a se concretizar em 1988, apelidada mais tarde de “Constituição Cidadã”, expandisse a descentralização para o âmbito do federalismo fiscal brasileiro.

2.2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Em contraposição ao período imediatamente anterior, a Constituição Federal de 1988 foi o instrumento legal que consolidou a abertura política e o regime democrático brasileiro. O contexto político e econômico que antecedeu a promulgação da referida Constituição indicava a necessidade de maior autonomia e maior representatividade na carga tributária nacional por parte dos estados e municípios, conforme abordado na seção anterior.

De acordo com Rezende (2003, p. 28), “a bandeira da descentralização estampava duas reivindicações: ampliação das competências tributárias de estados e municípios [...] e aumento das transferências de receitas federais, sem qualquer condicionalidade quanto a seu uso [...]”. Essa “bandeira”, conforme exposto, não surgiu de maneira repentina. Pelo contrário, é resultado de um processo de esgotamento do modelo de crescimento econômico baseado no endividamento externo, que foi executado durante quase a totalidade do regime militar.

Durante a década de 1970, apesar de a economia brasileira ter alcançado elevadas taxas de crescimento – média anual de 6,7% entre 1974-78 e 8% entre 1979-80 (HERMANN, 2011, p. 86) – a transição para a década seguinte representou o início de uma crise econômica mais profunda, que acabaria atribuindo aos anos 1980 o reconhecimento como década perdida. Com o segundo choque do petróleo, em 1979, e a moratória da dívida mexicana em 1980 (que representou a interrupção do crédito estrangeiro que era irradiado à economia brasileira), o Brasil entrou em profunda crise econômica. Para superar o cenário negativo, a opção do governo foi a realização de um ajustamento recessivo, com foco na obtenção de saldos positivos na balança comercial e elevação da taxa de juros (HERMANN, 2011, p. 90). O objetivo final era atrair recursos estrangeiros e reduzir a dependência externa da economia brasileira.

No entanto, as medidas que tinham como objetivo a estabilização da economia na década de 1980 impactaram negativamente a arrecadação tributária. Neste sentido, Oliveira (2010, p. 37) aponta que “o tipo de ajustamento realizado na economia [...] geraria efeitos deletérios para a arrecadação tributária e modificaria substancialmente sua composição”. O autor ainda chama a atenção para a evolução da carga tributária, que durante a década de 1970 atingiu aproximadamente 25% do

PIB, mas foi reduzida para 23,3% em 1988, como resultado da política de ajustamento. Por possuir elevado caráter recessivo, o desestímulo da atividade econômica por si só acarretou redução na arrecadação de tributos.

De acordo com Vieira (2014), em relação aos estados e municípios, o efeito direto da política econômica de reajuste pode ser interpretada como a redução dos repasses federais por meio dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios, além da própria queda geral da arrecadação de tributos como o ICM e ISS. O referido autor (VIEIRA, 2014, p. 157), atribui à “interrupção do crédito voluntário externo ao país” como origem da inaptidão do governo federal de “atender aos – e acomodar os – distintos e nem sempre convergentes interesses regionais, por meio de um intrincado entrelaçamento financeiro e fiscal estabelecido com as administrações subnacionais”.

Segundo Cossío (1998, p.38), levando em consideração o cenário de restrição orçamentária e de autonomia fiscal ao qual estavam inseridos estados e municípios, a Constituinte de 1988 foi bem-sucedida no sentido de atender seus anseios e promover uma descentralização fiscal baseada na “ampliação da base de tributação dos níveis inferiores do governo e a maior participação destes nos tributos federais mediante a ampliação dos Fundos de Participação Estadual e Municipal”. Portanto, seguindo essa lógica, as principais modificações aplicadas pela Constituição de 1988 podem ser analisadas sob dois aspectos: primeiro a ampliação institucional de base tributária, ou seja, as alterações de competência sobre impostos (de acordo com o Quadro 2) e, segundo, analisam-se as mudanças de transferências intergovernamentais (de acordo com Quadro 3).

A respeito da modificação na base tributária dos entes federativos, pode ser verificada na Quadro 2, mudanças em favor de estados e municípios:

Quadro 2 - Competência Tributária por Ente Federativo: Constituições de 1967 e 1988

Ente Federativo	Constituição de 1967	Constituição de 1988
União	<ul style="list-style-type: none"> • Imp. sobre Importação (II) • Imp. sobre Exportações (IE) • Imp. sobre Produtos Industrializados • Imp. Únicos (IULC, IUÉE, IUM) 	<ul style="list-style-type: none"> • Imp. sobre Importação (II) • Imp. sobre Exportações (IE) • Imp. sobre Produtos Industrializados • Imp. sobre a Renda de Pessoas Físicas e Jurídicas (IRPF e IRPJ)

	<ul style="list-style-type: none"> • Imp. sobre Serviços de Comunicação (ISC) • Imp. sobre Transportes (IT) • Imp. sobre a Renda de Pessoas Físicas e Jurídicas (IRPF e IRPJ) • Imp. sobre Operações Financeiras (IOF) • Imp. Extraordinários • Imp. Territorial Rural (ITR) 	<ul style="list-style-type: none"> • Imp. sobre Operações Financeiras (IOF) • Imp. Extraordinários • Imp. Territorial Rural (ITR) • Imp. sobre Grandes Fortunas (IGF)
Estados	<ul style="list-style-type: none"> • Imp. sobre a Circulação de Mercadorias (ICM) • Imp. sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) 	<ul style="list-style-type: none"> • Imp. sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte e Comunicação (ICMS) • Imp. sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI-CM) • Imp. sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)
Municípios	<ul style="list-style-type: none"> • Imp. sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) • Imp. Sobre Serviços 	<ul style="list-style-type: none"> • Imp. sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) • Imp. Sobre Serviços • Imp. sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI-IV) • Imp. sobre Vendas e Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos (IVVCL)

Fonte: Adaptado de Cossío (1998) e Chieza (2008).

Em nível federal, a União perdeu o direito de tributar Lubrificantes e Combustíveis (IULC), Energia Elétrica (IUEE) e Mineração (IUM), os chamados Impostos Únicos, além de abrir mão, também, de tributar os Serviços de Comunicação (ISC) e Transportes (IT). Com exceção do Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis, que passou para responsabilidade dos municípios sobre novo escopo – o Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos (IVVCL), criado em 1988 – todos os demais impostos mencionados passaram para competência e responsabilidade dos estados, compondo a base de incidência do novo e mais robusto imposto sobre circulação de mercadorias que surgiu em 1988: o ICMS. A inclusão do “S” à antiga abreviação “ICM” faz jus aos serviços de transporte intermunicipal e interestadual e serviços de comunicação que foram incluídos em sua base de incidência.

Outra mudança significativa na Constituição de 1988 comparativamente à Carta de 1967 foi a transformação da Taxa Rodoviária Única (TRU) no Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), em 1985, após a aprovação da Emenda Constitucional nº 27 de 1985. Dessa forma, quando foi promulgada a Constituição de 1988, o IPVA já fazia parte da competência estadual. A única situação que desfavoreceu os estados foi a divisão do Imposto sobre Transferência de Bens

Imóveis (ITBI) entre estados e municípios, revertendo a consolidação realizada pela Constituição de 1967 e retornando ao modelo inicial da Constituição de 1946. Em decorrência dessa separação, foi criado novamente o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (*Causa Mortis*) (ITBI-CM), sob competência dos estados, e o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (*Intervivos*) (ITBI-IV), sob competência municipal.

Apesar de ter sido mantida a base da reforma tributária de 1967, a Constituição de 1988 promoveu redistribuição dos recursos antes centralizados na União, bem como a “transmissão” do controle efetivo sobre as principais variáveis de impostos como o ICM e ISS para esfera de estados e municípios, respectivamente, conforme Quadro 2. Sobre este aspecto, Giambiagi e Além (2011, p. 260) demonstram que houve uma troca de funções entre a União, que perdeu o poder de impor isenções sobre tributos estaduais e municipais, para os estados e municípios, uma vez que o controle efetivo sobre os principais impostos de sua atribuição permitiu aos estados usufruírem de um mecanismo de promoção de incentivos fiscais. Na sequência histórica, ao decorrer da década de 1990, esta se tornaria a principal ferramenta utilizada pelos estados para participar da Guerra Fiscal, que será abordada mais adiante. Ainda sobre a transmissão de poder aos estados, Rezende (2003, p. 28) chama a atenção a respeito da absorção dos combustíveis, energia e comunicações à base de incidência do ICM, que a partir deste momento tornou-se o ICMS, sob total controle dos estados.

A segunda característica marcante da Constituição de 1988 foi o aumento das transferências intergovernamentais, conforme apresentado na Quadro 3.

Quadro 3 - Transferências Intergovernamentais: Constituições de 1967 e 1988

Ente Federativo	Constituição de 1967	Constituição de 1988
União para Estados	<ul style="list-style-type: none"> Fundo de Participação dos Estados (FPE): 14% do Imp. de Renda (IR) e do IPI Fundo Especial: 2% do IR e IPI Imp. Únicos (50% do IUEE, 70% do IUM e 40% do IULC) 50% do Imp. sobre Transportes 	<ul style="list-style-type: none"> Fundo de Participação dos Estados (FPE): 21,5% do Imp. de Renda (IR) e do IPI 10% IPI (Exportações) IR retido na fonte Fundos Regionais (FNE, FNO, FCO): 3% de IR e IPI
União para Municípios	<ul style="list-style-type: none"> Fundo de Participação dos Municípios (FPM): 17% do IR e IPI 	<ul style="list-style-type: none"> Fundo de Participação dos Municípios (FPM): 22,5% do IR e IPI

	<ul style="list-style-type: none"> • Imp. Únicos (10% do IUEE, 20% do IUM e 20% do IULC) • 20% do Imp. sobre Transportes • IR retido na fonte • ITR (100%) 	<ul style="list-style-type: none"> • 50% do ITR • IR retido na fonte
Estados para Municípios	<ul style="list-style-type: none"> • 20% do ICM • 50% do IPVA • 50% do ITBI 	<ul style="list-style-type: none"> • 25% do ICMS • 50% do IPVA • 25% dos recursos obtidos do IPI (Exportações) • 25% dos recursos obtidos pelos fundos regionais

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Cossío (1998, p.29) e Chieza (2008).

Observando-se o Quadro 3, as principais mudanças implementadas no que diz respeito à repartição tributária em 1988 da União para os estados, em relação à Constituição de 1967, foi o aumento da representatividade do Fundo de Participação dos Estados de 14% para 21,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o estabelecimento do percentual de 10% da arrecadação do IPI relativo às exportações, a retenção na fonte nos estados para o Imposto de Renda e a criação de Fundos Regionais (Fundo do Nordeste, Fundo do Norte e Fundo do Centro-Oeste), equivalentes a 3% da arrecadação do IR e IPI.

Ainda analisando o Quadro 3, as transferências da União para municípios tiveram como principais alterações o aumento do Fundo de Participação dos Municípios de 17% para 22,5% da arrecadação de IR e IPI, além da retenção de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR, de competência estadual) e da totalidade do Imposto de Renda retido na fonte, nos municípios. Em relação às transferências de estados para municípios, houve um aumento de 20% do antigo ICM para 25% do novo ICMS. As transferências antes recebidas por parte do ITBI deixou de existir, porque os municípios passaram a incluir em sua competência o ITBI-IV. Por fim, foi determinada a transferência de 25% da arrecadação do IPI relativo a exportações e 25% dos recursos destinados aos fundos regionais.

Oliveira (2010, p. 39) cita a perda dos “impostos únicos”, mas apresenta em números o aumento das transferências de recursos aos demais entes, cuja “fatia do produto da arrecadação do Imposto de Renda e do IPI”, antes significativamente centralizados à União, seriam transferidas nas proporções de 33% para 47%, para o IR, e de 33% para 57%, para o IPI. Giambiagi e Além (2011) e Rezende (2003)

verificaram que o aumento das transferências de recursos federais foi realizado de maneira desordenada. Enquanto Rezende (2003, p. 28) cita que foi ampliada a “parcela da receita federal do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produto Industrializado (IPI) repassada aos fundos de participação, que passavam a absorver a metade da arrecadação dos principais tributos de competência da União”, Giambiagi e Além escrevem que o “aumento das transferências tributárias e da limitação de suas bases impositivas” não acompanhou o surgimento de “meios, legais e financeiros, para que houvesse um processo ordenado de descentralização de encargos” (2011, p. 260). Rezende (2003) portanto, conclui de forma semelhante a Giambiagi e Além que essencialmente foram mantidos os pressupostos e estrutura que originou a reforma tributária consolidada em 1967, mas que a Constituição de 1988 representou o “fim do equilíbrio do regime de partilhas e transferências de recursos”.

Juridicamente, o fato legal que motivou o desencontro entre arrecadação tributária e encargos sociais e veio a comprometer a receita da União foi o Artigo 23, da Constituição Federal de 1988, que em seu parágrafo único prevê:

Parágrafo único. Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (BRASIL, 1988).

O aspecto principal a ser considerado neste trecho legal é que a cooperação intergovernamental entre os entes federativos para suprir todas as reivindicações do âmbito de seguridade social previstas na Constituição Federal de 1988 fica condicionada à existência de Lei Complementar para definir as normas dessas atribuições. No entanto, não houve publicação de tal Lei para ordenar essa execução, de forma que a responsabilidade final por tais encargos sociais ficou sob tutela da União. Sobre este aspecto, Giambiagi e Além (2011) apresentam uma síntese do efeito prejudicial que a “Constituição Cidadã” representou às contas da União:

A perda de recursos disponíveis da União, decorrente da expansão das transferências, bem como da eliminação de cinco impostos, cujas bases foram incorporadas à do ICM dando origem ao ICMS, requereria ajustes, o mais óbvio dos quais – e compatível com o objetivo de fortalecer a Federação – era a descentralização de encargos. *A constituição de 1988, entretanto, não previu os meios, legais e financeiros, para que se desenvolvesse um processo ordenado de descentralização de encargos.* Além disso, a seguridade social e a educação, áreas de atuação governamental em que há maior volume de atividades descentralizáveis, foram contempladas com

garantia de disponibilidade de recursos no nível federal (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011, p. 260).

Importante notar que as medidas econômicas tomadas pelo governo pouco antes da promulgação da Constituição indicavam uma postura que prezava pela saúde financeira das contas públicas. Durante o Plano Bresser (1987) o governo tornou público o seu “Plano de Controle Macroeconômico”, que evidenciou sua motivação em gerar uma poupança de maior consistência e proveniente de um ajuste fiscal, sendo esta baseada na “contenção de gastos, elevação de tarifas públicas, redução de subsídios e incentivos e uma reforma tributária progressiva, que aumentariam a poupança em conta corrente do governo para 5,3% do PIB em 1991” (MODIANO, 1990, p.369). Portanto, apesar de ter atendido os anseios por uma descentralização fiscal para proporcionar maior autonomia e fôlego fiscal a estados e municípios, a Constituição Federal de 1988 pode ser interpretada como um instrumento incondizente com o objetivo de ajustamento fiscal que vinha sendo proposto pelo governo federal como política econômica de contenção à inflação, uma vez que viria a comprometer parcela da receita da União.

Em decorrência disso, a nova constituição trouxe consigo alguns problemas que com o passar dos anos (e não muitos, por sinal) levariam novamente a um processo de centralização fiscal que se mostraria prejudicial principalmente aos estados subnacionais.

2.3 A DÉCADA DE 1990: REESTABILIZAÇÃO ECONÔMICA

Apesar dos esforços consolidados na Constituição de 1988 para promover uma descentralização fiscal, a forma como esse processo foi conduzido acabou criando um desequilíbrio na estrutura fiscal brasileira ao não transmitir os encargos sociais de forma estruturada entre os entes federativos. Esse desequilíbrio tem origem na sustentação econômica dos princípios de seguridade social que foram determinados pela Constituição de 1988, como também em causas externas que se intensificaram principalmente ao longo da década de 1990 e são frutos das políticas de combate à inflação e estabilização da economia.

Nos anos seguintes à promulgação da nova Constituição Federal, a economia se aprofundou em recessão econômica: em 1990, Fernando Collor de Melo assumia a presidência da República com uma taxa mensal de inflação de 81% (BAER; PAIVA, 2002). Durante o período de 1990 até 1993, a economia apresentou crescimento médio do PIB de apenas 1,3%, embora esse valor tenha oscilado no período (CASTRO, 2005). Os principais marcos da política econômica conduzida por Collor e, posteriormente, por Itamar Franco para reverter essa situação envolveram a abertura da economia ao mercado externo, privatizações e estreitamento dos controles sobre as finanças públicas estaduais e municipais (MONTEIRO NETO, 2014).

Durante o governo de Itamar Franco (1992-1994), a preconização do Plano Real demonstrou um maior esforço realizado pelo governo no sentido de combater evasões fiscais com o intuito de preservar a arrecadação tributária, o que demonstra a importância atribuída ao ajuste fiscal. Ao contrário da estratégia aplicada nos planos de estabilização anteriores, cujo foco principal era eliminar o componente inercial da inflação, “o ajuste fiscal foi visto como pré-condição, ou melhor, a principal condição para o fim da alta inflação – daí sua colocação como primeira etapa para a estabilização” (CASTRO, 2005, p. 152).

A reestruturação dos impostos em 1988 provocou mudança na distribuição da receita tributária entre os entes federativos. Como consequência da perda de base tributária e do aumento das transferências governamentais, a União viu sua parcela na receita tributária ser reduzida de 60,1% em 1988 para 54,3% em 1991, enquanto os estados tiveram um aumento de 26,6% para 29,8% no mesmo período (OLIVEIRA, 2010, p. 40 e 41). A perda de arrecadação tributária pela qual passou a União exigiu uma mudança de postura para contrabalançar este efeito. A solução encontrada foi a criação de contribuições sociais e majoração de alíquotas de tributos que não possuíam “receitas vinculadas”. As principais medidas tomadas pelo governo sobre este aspecto podem ser verificadas no Quadro 4.

Quadro 4 - Principais medidas tributárias e fiscais adotadas no período 1989-1998

Ano	Medida	Objetivo
1988	Criação da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), com alíquota de 8% para as empresas em geral e de 12% para o setor financeiro, a última para vigorar a partir de 1989.	Fortalecer o mecanismo de financiamento da seguridade social.
1990	Aumento da alíquota do Finsocial (atual COFINS) de 0,6% para 2%. Ampliação do campo de incidência do PIS. Instituição da alíquota de 8% do IOF cobrado sobre a riqueza financeira.	Ajuste fiscal do Plano Collor I.
1993	Torna exclusiva da Previdência Social a arrecadação do INSS incidente sobre a folha de salários, reduzindo os recursos das demais áreas da seguridade.	Garantir recursos para o pagamento dos benefícios da previdência.
1994	Criação do IPMF. Aumento das alíquotas do IPF de 10% para 15% e de 25% para 26,6% e criação de uma alíquota adicional de 35%. Criação do Fundo Social de Emergência (FSE).	Ajuste fiscal provisório.
1995	Reforma do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ).	Correção de distorções e aumento da arrecadação.
1996	Criação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira. Prorrogação do FSE, rebatizado FEF. Ressarcimento do PIS e COFINS aos exportadores e aprovação da Lei Kandir (EC87/96).	Aumento de receitas para a saúde. Reforço do ajuste fiscal. Aumento de competitividade externa.
1997	Aumento da alíquota do IOF de 6% para 15% nas operações de crédito. Edição do pacote fiscal contendo 51 medidas para aumentar a arrecadação e reduzir gastos. Aumento das alíquotas do IRPF, do IR sobre aplicações, do Imposto de Importação, do IPI sobre automóveis e do IOF sobre operações de câmbio. Prorrogação do FEF e da COM.	Reforço do ajuste e aumento da arrecadação.
1998	Aprovação das reformas administrativa e previdenciária.	Modernização e ajuste fiscal

Fonte: Adaptado de Oliveira (2010).

Rezende (2003) observa que a partir da Constituição de 1988 foram criadas maiores responsabilidades voltadas ao cumprimento de direitos sociais, o que exigiu do governo federal a criação de novos tributos que permitissem arcar com esses custos. Conforme exposto no Quadro 4, ao longo da década foram criados tributos como a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), em 1989, e a CPMF, em 1996³. Por outro lado, alguns tributos já existentes que não eram partilhados com estados e municípios tiveram suas alíquotas majoradas, como a COFINS e IOF.

Segundo Oliveira (2010), as medidas de criação e ajustamento de contribuições sociais no período pós-constituição não tiveram o propósito de corrigir

³ A CPMF foi extinta em 2007.

as “imperfeições do sistema legado pelas mudanças introduzidas com sua reforma”, mas sim o intuito simples e objetivo de aumentar a arrecadação da União frente aos desafios econômicos que começavam a surgir. Como consequência negativa é possível constatar que tais medidas prejudicaram a competitividade da economia brasileira e contribuíram para tornar ineficiente o próprio sistema tributário, causando menor arrecadação a estados e dificultando o atendimento de demandas sociais básicas (OLIVEIRA, 2010, p. 42).

A consequência da criação desses novos tributos, observada por Monteiro Neto (2014), foi a elevação da participação da União sobre a carga tributária total da economia entre 1990 e 2010: ao longo dessas duas décadas, a representatividade da União evoluiu de 67,31%, em 1990, para 69,90%, em 2010; enquanto que os estados representavam 29,57% no início do mesmo período e apresentaram queda para o nível de 25,35%, em 2010. Se comparado ao PIB, a perda de representatividade dos estados sobre a carga tributária foi de 0,55% (queda de 9,02% para 8,47%). Paralelamente, da mesma forma que a União, os municípios também apresentaram elevação de sua participação na carga tributária total: de 3,11% em 1990 para 4,85% em 2010, o que representa crescimento de 0,68% em relação ao PIB. Sobre essas informações, Monteiro Neto (2014, p. 35) conclui que “a esfera federal ampliou, de modo permanente, entre 1990 e 2010, sua participação crescente no bolo tributário nacional, e que este avanço relativo se fez pelo recuo da participação da esfera estadual, em maior grau [...]”.

Não bastasse a mudança realizada sobre o sistema tributário, a Constituição de 1988 proporcionou uma maior vinculação orçamentária. Conforme Monteiro Neto (2014), a nova Constituição estabeleceu um percentual mínimo para gastos voltados à educação⁴, de modo que estados e municípios deveriam alocar 25% de sua arrecadação para iniciativas desse setor e finalidade. Mais tarde, a Emenda Constitucional 29/2000 determinaria uma ordem semelhante, mas com foco voltado para a saúde: estados deveriam alocar 12% de seu orçamento para essa finalidade,

⁴ Em dezembro de 2016 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 95, que estabelece o teto de gastos primários com saúde e educação, com base no gasto do ano anterior corrigido pela inflação.

enquanto que os municípios deveriam reservar o equivalente a 15%; esses níveis deveriam ser atingidos até 2004.

Outro importante fator que contribuiu para comprometer a autonomia fiscal dos estados e reduzir os recursos disponíveis foi o aumento do endividamento público dos estados. Desde a década de 1980, o crédito público aos estados subnacionais provido por bancos estaduais era um processo comum, inclusive pelo pouco controle sobre o endividamento público (LOPREATO, 2000). Porém, segundo Baer e Paiva (2002, p. 210), esses fluxos eram constantes e relevantes o suficiente de modo que “muitas dessas instituições financeiras ficaram sem liquidez e tiveram de recorrer ao Banco Central [...], que representou uma fonte de pressão adicional para emissão de moeda”. A evolução da dívida líquida do setor público entre os anos de 1988 a 2000 pode ser observados na Tabela 2.

Tabela 2 - Dívida Líquida do Setor Público: 1988-2000 (% PIB)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Governo Federal	18,9	16,9	16,9	12,4	12,1	9,7	13,0	12,2	14,8	17,2	23,2	27,2	28,5
Governos Estaduais e Municipais	6,6	5,8	6,6	6,9	9,2	9,3	9,9	9,8	10,6	12,0	13,3	14,8	15,0
Empresas Estatais	21,5	14,8	17,5	17,5	15,8	14,2	7,1	6,0	5,3	2,6	2,4	2,5	2,0
Dívida Líquida Total	47,0	40,2	41,0	36,8	37,1	33,2	30,0	28,0	30,7	31,8	38,9	44,5	45,5

Fonte: Giambiagi e Além (2011).

Após a questão fiscal e do endividamento público se tornar notável, o governo federal realizou iniciativas com o objetivo de reverter essa situação. Dentre elas merece destaque a federalização das dívidas estaduais, que tiveram sua responsabilidade transmitida para a União. Essa medida foi regulamentada pela Lei Complementar nº101, em 2000, e representou o início das privatizações das empresas, bancos e agências estatais, principalmente, como forma de abatimento da dívida e redução de despesas (MONTEIRO NETO, 2014). A garantia para o cumprimento dessas contrapartidas foi a forte restrição do governo federal às

“concessões de financiamentos por parte de instituições financeiras federais para os estados da Federação que não tivessem contrato para reequacionamento de suas dívidas” (MONTEIRO NETO, 2014, p. 30).

Em suma, a política econômica conduzida durante a década de 1990 contribuiu para reduzir as capacidades fiscais e de promoção do desenvolvimento econômico para os governos estaduais. Conseqüentemente, o que se observa nesse período foi a significativa redução na participação dos estados sobre a receita tributária total e a redução da autonomia para utilização de recursos, pois estes se tornaram ainda mais vinculados às transferências federais. Portanto, “os orçamentos estaduais passaram a se caracterizar por rigidezes, na medida em que aqueles recursos são aplicados exclusivamente para agendas centralmente predefinidas” (MONTEIRO NETO, 2014, p. 22).

2.4 A INTENSIFICAÇÃO DA GUERRA FISCAL

O cenário construído pela condução de política econômica na década de 1990 é caracterizado por um desfavorecimento dos estados subnacionais. Essa situação é delineada tanto pelo processo de redução dos recursos disponíveis a esses entes, mesmo após a Constituição Federal de 1988 – conforme dados apresentados na Tabela 3 – como também sua menor autonomia sobre o gasto público. De forma a buscar alternativas para fugir dessa situação de restrição fiscal, os estados intensificaram políticas de atração de investimentos privados baseados na concessão de benefícios fiscais, intensificando durante esse período e o início do século XXI a guerra fiscal entre os estados.

Tabela 3 - Carga Tributária por Ente Federativo 1990-1999 (% do PIB)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
União	19,4	15,8	16,9	18,4	20,5	18,1	17,6	18,0	18,9	19,9
Estados	8,5	6,9	7,1	6,4	8,0	7,6	7,6	7,3	7,3	7,4
Municípios	0,9	1,1	1,0	0,8	1,0	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4
Total	28,8	23,9	24,9	25,6	29,5	27,0	26,5	26,8	27,6	28,7

Fonte: Secretaria de Política Econômica (Brasil, 2010).

De forma complementar à redução da participação dos estados na carga tributária total da economia, a década de 1990 também foi caracterizada pelas privatizações. Essa iniciativa representou uma receita acumulada de aproximadamente US\$100 bilhões ao final da década (GIAMBIAGI, 2011), mas também significou a perda de um dos principais mecanismos de viabilização do investimento público disponível aos Estados. Em decorrência disso, esses entes optaram em abrir mão da arrecadação de tributos em troca de investimentos implementados pelo setor privado, dando início à chamada “Guerra Fiscal”.

Uma possível definição de guerra fiscal foi apresentada por Varsano (1997, p. 6) como uma situação em que “o ente federado que ganha – quando de fato, existe algum ganho – impõe, na maioria dos casos, uma perda a algum ou a alguns dos demais, posto que a guerra raramente é um jogo de soma positiva”. Essa disputa tem como objetivo a atração de empreendimentos privados por meio de diferentes tipos de incentivo “econômico-fiscal”. Varsano (1997, p. 9), na sequência, defende que um dos pressupostos básicos para a concessão de tais benefícios é que estes “sejam, pelo menos parcialmente, apropriados por residentes da unidade, os quais [...] são os que perdem com a redução da provisão pública de bens”.

De acordo com Vieira (2014, p. 158), as ações do governo com foco na regulação da economia durante a década de 1990 acabaram prejudicando a harmonia das relações entre os entes federais (União, estados e municípios), pois uma consequência dessas ações foi a escassez de recursos federais disponíveis para atender interesses regionais muitas vezes “dísparos” ou ainda conflitantes entre si, o que contribuiu para a “eclosão e acirramento da guerra fiscal no Brasil”. Ademais, em período mais intermediário, após a estabilização inflacionária do Plano Real, Vieira (2014, p. 165) reconhece uma “recomposição dos níveis de investimento”, dado o estímulo à demanda interna, o que levou os governos estaduais a recorrerem a “incentivos cada vez mais competitivos destinados a disputar a preferência locacional das empresas”⁵. Vieira expõe os princípios norteadores que não apenas os estados mencionados exploraram, mas sim praticamente os estados em sua totalidade:

⁵ Para ilustrar o cenário, o autor cita alguns exemplos: os governos da Bahia e Pernambuco, que fizeram uso do diferimento do ICMS e suprimento de crédito para incentivar importações; a criação de um programa em Minas Gerais “destinado a desenvolver mercado para a introdução de produtos que seriam futuramente fabricados por empreendimentos incentivados, financiando capital de giro

A principal transformação, contudo, foi a maior seletividade assumida nessa fase pelas políticas [...], que incorporaram critérios mais discriminatórios no direcionamento dos incentivos, tanto por intermédio da criação de novos programas focados em determinados ramos de atividade e setores econômicos escolhidos para o acolhimento de benefícios exclusivos e superiores aos demais, quanto por meio de normas que designavam crescentemente fabricantes, segmentos produtivos, localidades e grupo de produtos específicos para serem incluídos em regimes tributários especiais, a fim de desfrutarem de vantagens diferenciadas. Sob a mesma diretriz de maior seletividade, vieram a ser disseminadas formas mais sistematizadas de suporte a projetos de infraestrutura econômica, instalações e terrenos industriais, obras de benfeitorias e treinamento de mão de obra, normalmente formatadas em bases individualizadas e direcionadas a atender a necessidades próprias de um empreendimento em particular (VIEIRA, 2014, p. 166).

Independentemente das inúmeras ferramentas que os estados dispõem para proporcionar a atração de empresas e aportes de capitais privados, intensificando a guerra fiscal, a posição assumida por alguns autores já demonstrava um consenso acerca da necessidade de uma reforma tributária com o objetivo de frear a guerra fiscal mediante uma melhor distribuição dos recursos entre os entes federativos. Tal reforma deveria ter como foco principalmente o ICMS, que é o principal instrumento de política de incentivo fiscal⁶.

O debate sobre a reforma do ICMS converge para a substituição do “princípio da origem” pelo “princípio do destino”. Sobre este tema, Rezende (2003, p.36) sugere que um “IVA nacional partilhado contribuiria para tornar mais equilibrada a repartição de receitas tributárias na Federação ao estabelecer uma correspondência direta entre o tributo arrecadado e o consumo efetuado em uma determinada jurisdição (estado ou município)”. Em outra obra, Rezende (1996, p. 10) defende que a substituição do princípio da tributação estadual com a “implantação gradativa do princípio do destino [...] criará novas condições para a rediscussão do federalismo fiscal brasileiro”. O autor também sustenta que essa mudança contribuiria para a redução da desigualdade

necessário à importação e às vendas domésticas”; no Rio de Janeiro, o governo foi capaz de direcionar capital às empresas beneficiadas e conceder incentivos ao abrir mão de receitas provenientes do Fundo de Participação dos Estados e dos royalties do petróleo (VIEIRA, 1997, p.166).

⁶ Imposto de maior relevância financeira: de cada R\$100,00 arrecadados pelo Estado brasileiro, cerca de R\$21,00 tem como fonte o ICMS – é o tributo mais representativo na carga tributária (BRASIL, 2015).

existente na repartição de receitas estaduais, proporcionando maior equilíbrio entre os estados e desestimulando a guerra fiscal.

De forma semelhante, Vieira (2014, p. 177) defende que seja realizada uma “alteração da atual sistemática de cobrança mista do ICMS nas transações interestaduais, que passaria a ser feita integralmente no estado de destino”. Seguindo o mesmo raciocínio, Varsano (1997, p. 15) diz que “adotar o princípio de destino significa eliminar a alíquota interestadual do imposto. Isso feito, todos os produtos destinados ao consumo em determinado estado [...] geram arrecadação exclusivamente para aquele estado”.

Com o objetivo de investigar a proposta da alteração do “princípio da origem” para o “princípio do destino”, Paes (2009) realizou estudo para estimar os impactos dessa mudança sobre a arrecadação dos estados. O autor concluiu que “a adoção do princípio do destino levaria a uma distribuição mais equitativa dos recursos tributários entre os entes federativos”. Os resultados obtidos no estudo demonstram que “estados produtores têm perdas de arrecadação que chegam a quase R\$1,4 bilhão, como no caso de São Paulo”, enquanto que os estados beneficiados seriam os considerados “consumidores”, que são menos desenvolvidos, como Piauí e Alagoas, que apresentam aumento de arrecadação nas proporções de 37% e 33%, respectivamente (PAES, 2009, p. 246).

A aprovação da Emenda Constitucional nº 87 em 2015 promove mudança que, teoricamente, assemelha-se a uma suposta alteração do “princípio de origem” para o “princípio de destino” do ICMS. Diante disso, aborda-se no Capítulo 3, a nova sistemática de cobrança do ICMS incidente sobre operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final, contribuinte ou não do imposto, localizado em outro Estado, à luz da nova norma constitucional.

3 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 87/2015

Neste capítulo serão analisados o conteúdo da Emenda Constitucional nº 87/2017 (EC nº 87/2015) e o seu efeito sobre as regras que estiveram vigentes até 31 de dezembro de 2015. O objetivo deste capítulo é, portanto, apresentar os fatores que motivaram a elaboração do Projeto de Emenda Constitucional (PEC) que originou essa mudança legal e esclarecer as mudanças entre a nova e a anterior sistemática de cálculo do ICMS.

Desse modo, na Seção 3.1 apresentam-se os princípios jurídicos do ICMS e sua sistemática de cálculo que esteve vigente até o final de 2015. Em seguida, analisam-se na Seção 3.2 as justificativas socioeconômicas que motivaram a revisão da sistemática de cálculo do ICMS. Ao final, encerra-se o capítulo com a Seção 3.3, que aborda o conteúdo da EC nº 87/2015, verificando-se a nova sistemática de cálculo do ICMS e suas respectivas mudanças em relação ao modelo anterior.

3.1 O ICMS E O “PRINCÍPIO DE ORIGEM”

O Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e Comunicação (ICMS) está previsto no inciso II e parágrafos 2º e 3º do Artigo 155 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

O funcionamento básico do ICMS é regido pelos princípios da não-cumulatividade e essencialidade, segundo os incisos I e III, respectivamente, do § 2º, Art. 155 da Constituição Federal de 1988.

Segundo Piccoli (2015), o princípio da não cumulatividade prevê uma compensação do imposto ao longo da cadeia produtiva, de modo que o contribuinte pague sempre o valor proporcional ao que está sendo agregado por ele naquele momento. Em relação à essencialidade, esse princípio determina a fixação da alíquota do imposto “com base na essencialidade do produto, ou seja, produtos ditos de primeira necessidade [...] têm uma alíquota menor que aqueles considerados supérfluos” (p. 27).

Conforme determina a Constituição Federal de 1988, é necessária a criação de Lei Complementar para estabelecer as principais regulamentações do ICMS. Portanto, em 1996, e com a diretriz dos princípios da não cumulatividade e essencialidade, foi aprovada a Lei Complementar nº 87/1996, também conhecida como “Lei Kandir”, que regula o ICMS.

A Lei Kandir em seu Artigo 2º estabelece as bases de incidência do imposto, que são as atividades que envolvem a circulação de mercadorias ou a prestação de serviços de transporte fora da esfera municipal ou serviços de comunicação⁷.

O Artigo 3º determina as operações sobre as quais não incide o imposto. Como por exemplo, aquelas que envolvem livros, jornais, periódicos; operações que destinem ao exterior mercadorias (primárias e produtos industrializados semi-elaborados), ou serviços; operações interestaduais envolvendo energia elétrica e petróleo, quando destinados à industrialização; operações com ouro; alienação fiduciária em garantia; arrendamento mercantil; dentro outros de maior especificidade (BRASIL, 1996).

Outro aspecto importante a ser esclarecido diz respeito aos contribuintes do imposto, conforme exposto no Artigo 4º:

Art. 4º Contribuinte é qualquer pessoa, física ou jurídica, que realize, com habitualidade ou em volume que caracterize intuito comercial, operações de circulação de mercadoria ou prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior (BRASIL, 1996).

É importante a análise detalhada deste artigo para que esteja clara a diferença principal entre contribuintes e não contribuintes: a “habitualidade”, “caracterização de intuito comercial” ou o próprio “intuito comercial” que uma pessoa física ou jurídica exerce ao realizar atividades de circulação de mercadorias, serviços de transporte ou serviços de comunicação. Portanto, contribuinte é aquele a quem compete o recolhimento do imposto aos cofres públicos. Em outras palavras, não apenas pessoas físicas (geralmente consumidores finais), mas também entidades jurídicas que não pratiquem essas atividades são considerados não contribuintes, como instituições financeiras (bancos, corretoras e seguradoras), instituições educacionais

⁷ As atividades as quais incidem o ICMS estão apresentadas no Anexo A.

(faculdades, colégios e cursos), o setor da saúde (clínicas e hospitais), dentre outros são alguns exemplos de não contribuintes.

A LC nº 87/1996 define como será formada a base de cálculo do imposto; o momento em que inicia o seu fato gerador; disciplina o regime de compensação baseado em um sistema de débito e crédito; e apresenta outros temas pontuais relacionados principalmente ao direito de crédito⁸.

Nota-se, entretanto, que a Lei Kandir não prevê nenhuma determinação em relação às alíquotas do ICMS. A razão do “não aprofundamento desse assunto” é a definição desta temática pela Constituição Federal de 1988, que de forma geral estabelece a existência de dois tipos básicos de alíquota do imposto: as alíquotas internas e as alíquotas interestaduais.

As alíquotas internas são utilizadas em operações praticadas dentro dos limites territoriais de um estado. Apesar de sua regulação e controle ser de competência dos estados, cabe ao Senado Federal determinar as alíquotas internas máximas e mínimas a serem aplicadas pelos estados com o objetivo de “resolver o conflito específico que envolva interesse de Estados”, conforme previsto no inciso “V” do Art. 155 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Até 31 de dezembro de 2015, a alíquota interna predominante era de 17%. Apenas Minas Gerais, Paraná e São Paulo praticavam a alíquota interna de 18%, enquanto o Rio de Janeiro era o único a determinar o percentual de 19%, a maior alíquota interna do Brasil.

As alíquotas interestaduais, por outro lado, são utilizadas em operações que envolvem dois estados: quando a mercadoria deixa o território de uma unidade da federação e tem seu destino final no território de outro estado. A orientação acerca dessas alíquotas está especificada no inciso IV, § 2º do Artigo 155, onde determina-se que caberá à resolução do Senado Federal estabelecer as alíquotas a serem praticadas nessas operações. Sendo assim, em 1989 foi publicada a Resolução nº 22/1989 do Senado Federal, que regula as alíquotas interestaduais.

De acordo com a Resolução do Senado Federal nº 22/1989, a alíquota interestadual padrão é essencialmente a alíquota de 12%. Porém, quando se trata de

⁸ Esses tópicos não serão aprofundados neste estudo, uma vez que não interferem na análise das principais alterações implementadas pela Emenda Constitucional nº 87/2015.

uma operação com origem na região Sul ou Sudeste com destino às regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste ou ao Estado do Espírito Santo deverá ser utilizada a alíquota de 7%. Esse tratamento diferenciado tem como objetivo estimular e facilitar o fluxo econômico das operações com destino às regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Espírito Santo (PAES, 2009). Na Figura 1 apresenta-se a distribuição das alíquotas interestaduais de acordo com a região de saída (origem) da mercadoria e seu destino final (entrada).

Figura 1 - Distribuição das Alíquotas Interestaduais do ICMS entre os Estados Subnacionais no Brasil – em 2015

Alíquota interna do ICMS	Destino																										
	AC	AL	AM	AP	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MT	MS	MG	PA	PB	PR	PE	PI	RN	RS	RJ	RO	RR	SC	SP	SE	TO
AC	17	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
AL	12	17	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
AM	12	12	17	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
AP	12	12	12	17	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
BA	12	12	12	12	17	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
CE	12	12	12	12	12	17	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
DF	12	12	12	12	12	12	17	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
ES	12	12	12	12	12	12	12	17	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
GO	12	12	12	12	12	12	12	12	17	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
MA	12	12	12	12	12	12	12	12	12	17	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
MT	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	17	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
MS	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	17	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
MG	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	18	7	7	12	7	7	7	12	12	7	7	12	12	7	7
PA	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	17	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
PB	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	17	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
PR	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	12	7	7	18	7	7	7	12	12	7	7	12	12	7	7
PE	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	17	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
PI	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	17	12	12	12	12	12	12	12	12	12
RN	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	17	12	12	12	12	12	12	12	12
RS	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	12	7	7	12	7	7	7	17	12	7	7	12	12	7	7
RJ	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	12	7	7	12	7	7	7	12	19	7	7	12	12	7	7
RO	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	17	12	12	12	12	12
RR	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	17	12	12	12	12
SC	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	12	7	7	12	7	7	7	12	12	7	7	17	12	12	7
SP	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	18	12	12
SE	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	18	12
TO	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	18

Fonte: ALECRIM (2016).

A partir da Figura 1 é possível notar que todas as operações realizadas a partir de Estados localizados na região Sul ou Sudeste (com exceção do Espírito Santo)

com destino a Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste apresentam alíquota de 7%. Tomando-se o Rio Grande do Sul como origem (primeira coluna à esquerda), por exemplo, e o Ceará como destino (primeira linha, no topo), observa-se que a alíquota resultante do diagrama é 7%.

Sistematizando as informações da Figura 1, apresenta-se no Quadro 5 a distribuição das alíquotas do ICMS em nível regional.

Quadro 5 - Distribuição das alíquotas do ICMS no comércio interestadual

Saída	Entrada	
	N/NE/CO + ES	S/SE (-ES)
N/NE/CO + ES	12%	12%
S/SE (-ES)	7%	12%

Fonte: PAES (2009).

Em 2012, foi aprovada a Resolução Federal nº 13/2012, que estabelece a alíquota interestadual de 4% quando estiverem sendo comercializados produtos importados. Segundo Lagemann (2014, p. 129), essa Resolução “redistribui a receita tributária do ICMS sobre os bens e mercadorias importados e cria uma sistemática complexa de controle de fluxos interestaduais [...]”, o que de forma semelhante está no escopo da EC 87 nº87/2015, que será abordada na Seção 3.3 deste capítulo.

Chama-se a atenção, entretanto, para os incisos VII e VIII do § 2º do Art. 155 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), pois em linhas gerais, definem o chamado “princípio da origem” – conforme apresentado por Paes (2009) e Piccoli (2015) – ao qual o ICMS estava submetido até 31 de dezembro de 2015:

§ 2º O imposto previsto no inciso II (ICMS) atenderá ao seguinte:
 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 [...] (BRASIL, 1988).

Observa-se que o texto constitucional apresenta duas principais determinações:

- a primeira refere-se à forma que será utilizada a alíquota do ICMS em operações interestaduais, variando de acordo com o tipo de destinatário – se contribuinte ou não contribuinte;
- a segunda define que, se tratando de operações interestaduais com destinatários contribuintes, será devido ao estado de destino o montante de imposto equivalente à diferença entre a alíquota interna do estado de destino e a alíquota interestadual, também conhecido como “Diferencial de Alíquotas” (Difal).

No Quadro 6 apresenta-se a sistemática de cálculo do ICMS vigente antes da EC nº 87/2015.

Quadro 6 - Sistemática de cálculo do ICMS vigente até 31/12/2015: principais cenários

Tipo de Operação	Estado de Origem	Destinatário	Estado de Destino	Alíquota de ICMS	Diferencial de Alíquotas (Difal)
Interna	Qualquer estado	Contribuinte ou Não Contribuinte	Mesmo estado de origem	17%, 18% ou 19%	0%
Interestadual	Sul ou Sudeste	Contribuinte	Sul ou Sudeste	12%	5%, 6% ou 7%
	Sul ou Sudeste	Contribuinte	Norte, Nordeste, Centro-Oeste ou ES	7%	10%
	Norte, Nordeste, Centro-Oeste ou ES	Contribuinte	Qualquer estado	12%	5%, 6% ou 7%
	Qualquer Estado	Não Contribuinte	Qualquer estado	17%, 18% ou 19%	0%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Brasil (1988, 1989).

Em resumo, o cenário no qual contribuintes e não contribuintes estavam inseridos até o final do ano de 2015 era caracterizado principalmente pelo favorecimento ao estado de origem das mercadorias (dito produtor) porque sempre que o destinatário da mercadoria fosse um consumidor final e “não contribuinte” o imposto seria recolhido em sua totalidade ao estado de origem das mercadorias, o

que equivale à arrecadação de um percentual de 17%, 18% ou 19% do valor da operação para esses estados, conforme apresentado no Quadro 6. Apenas quando o comprador da mercadoria fosse contribuinte este deveria fazer o pagamento da diferença devida ao estado em que está localizado. Neste caso, de acordo com o Quadro 6, o percentual devido ao estado dito “consumidor” determinado pelo diferencial de alíquotas irá depender da região de origem e destino:

- Quando a origem é a região Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Espírito Santo, o percentual devido ao estado “consumidor” poderá ser 5%, 6% ou 7%;
- Quando a região de origem é Sul e Sudeste (exceto Espírito Santo) e o destino também se encontra nessa região o percentual devido ao estado de destino será também entre 5% e 7%;
- Porém, quando a região de origem é Sul e Sudeste (exceto Espírito Santo) e o destino é a região Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Espírito Santo, o percentual devido ao estado de destino será de 10%.

Sobre este tema, Paes (2009) acrescenta à discussão questões de diferença socioeconômicas entre os estados ao classificar regiões como mais ou menos “favorecidas”:

Saindo de uma região menos favorecida (N/NE/CO+ES), o produto paga sempre 12% na origem e 5% no destino. Quando ele sai de uma região mais favorecida (S/SE-ES), paga 7% na origem e 10% no consumo se for destinado ao N/NE/CO+ES, ou 12% na origem e 5% no consumo se for destinado ao S/SE-ES (PAES, 2009, p. 235).

A partir dos cenários expostos no Quadro 6, verifica-se que até 31 de dezembro de 2015 as operações interestaduais com destino a não contribuintes eram desfavoráveis aos estados de destino (consumidores): apesar dos estados consumidores serem o destino final, onde a mercadoria circula e é consumida, eles não recebem parcela alguma do ICMS envolvido, de forma que todo o ICMS fique concentrado no estado de origem (produtor). Sobre este aspecto, Paes (2009, p. 234) chama a atenção para o “caráter de imposto sobre a produção” adquirido pelo ICMS, visto que a sistemática de cálculo vigente até o final de 2015 estimula os estados a obterem maiores ganhos de arrecadação por meio do aumento da produção local,

ainda que não exista um correspondente aumento de demanda (consumo) em seus territórios.

Neste contexto surge a necessidade de uma substituição da forma de cálculo do ICMS, principalmente no que diz respeito às operações com destino a consumidores finais (não contribuintes). Após as mudanças aplicadas ao ICMS em 1988, por meio da nova Constituição Federal, e após sua consolidação com a Lei Kandir, em 1996, a forma como o comércio de mercadorias evoluiu acabou intensificando as distorções abordadas nesta seção. O surgimento e desenvolvimento do comércio eletrônico em grandes proporções no Brasil foi fator determinante para motivar a revisão do ICMS ao final da década de 2000, com o objetivo de atenuar os desequilíbrios causados pelo “princípio da origem”, conforme aborda-se na Seção 3.2 deste Capítulo.

3.2 A PEC DO COMÉRCIO ELETRÔNICO E AS JUSTIFICATIVAS PARA A ALTERAÇÃO DO ICMS

A alteração institucional surgiu originalmente em 2011, com a PEC nº 103, quando pela primeira vez foram apresentados ao Senado Federal os motivos econômicos e institucionais para a alteração da sistemática do ICMS.

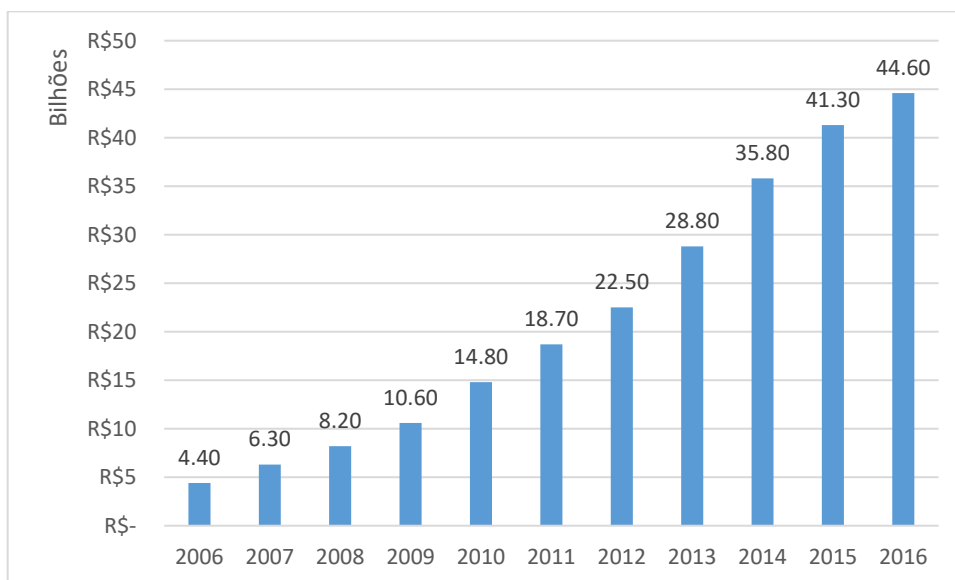
Conforme apresentado na seção anterior, a forma de cálculo do ICMS que esteve vigente até o final de 2015 por si só já provocava desequilíbrios quando realizadas operações interestaduais. Não bastasse esse descompasso intrínseco à legislação, o crescimento do comércio eletrônico foi apresentado como fator que motivou a intensificação do desequilíbrio na arrecadação do ICMS entre os estados, tornando-se a principal justificativa exposta na PEC nº 103/2011 e, posteriormente, na PEC nº 197/2012 – conhecida como “PEC do Comércio Eletrônico”.

No texto apresentado à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que trata-se de uma síntese da PEC nº 56, do Senador Luiz Henrique, da PEC nº 103, do Senador Delcídio do Amaral e da PEC nº 113, do Senador Lobão Filho, todas de 2011, apresenta-se uma análise econômica voltada principalmente ao comércio não presencial, que foi o grande norteador dessa proposta. A argumentação principal foi construída sobre o setor de *e-commerce*, principalmente, visto que este apresentou

crescimento considerável dado o desenvolvimento da economia e sociedade de maneira geral (BRASIL, 2011).

Em termos financeiros, o crescimento do setor de comércio eletrônico chama a atenção: em 2001 o setor apresentou faturamento de aproximadamente R\$540 milhões e, em 2011, atingiu o valor de R\$18,7 bilhões, conforme dados apresentados na PEC nº 197/2012, representando um crescimento de aproximadamente 3.500%. Em período mais recente, ao longo da tramitação do projeto, os dados sobre o setor de e-commerce continuaram ilustrando esse crescimento. Segundo dados disponibilizados nos relatórios *Webshoppers* de 2015 e 2016, elaborados pela Ebit⁹ (2016), entre 2006 e 2016 o faturamento anual do setor de comércio eletrônico cresceu do patamar de R\$4,4 bilhões, em 2006, para R\$44,6 bilhões em 2016, praticamente aumentando em dez vezes a sua relevância, conforme exposto no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Comércio Eletrônico: Faturamento Anual 2006-2016 (R\$ bilhões)



Fonte: Adaptado de Ebit (2016).

⁹ Empresa nacional que trabalha na geração de dados quantitativos e qualitativos sobre o comércio eletrônico para utilização de consumidores e varejistas.

Ainda que na última década, principalmente, a internet tenha se tornado um dos meios de comunicação (e de consumo) mais comuns, contribuindo para o crescimento do setor de comércio eletrônico, este não é o único fator que estimula o desequilíbrio fiscal causado pelo princípio da origem do ICMS. Outro importante fator a ser considerado no cerne do problema consiste nas “distorções geradas sobre o equilíbrio econômico” causadas pela localização das empresas que realizam as vendas de comércio eletrônico, visto que nas vendas para consumidores finais – não contribuintes do ICMS – a arrecadação do imposto é devida em sua totalidade ao estado de origem da operação, ou seja, onde a mercadoria foi produzida.

Desse modo, a principal argumentação dos legisladores diz respeito ao fato de que parcela significativa das principais empresas produtoras e varejistas estão situadas em poucos estados (produtores), os quais são beneficiados pela maior arrecadação tributária, favorecidos pelo princípio da origem, em detrimento dos estados consumidores, conforme exposto na PEC nº 197/2012:

A maioria das lojas virtuais é sediada em poucos Estados, geralmente os mais ricos e desenvolvidos, que, mantida a sistemática atual de distribuição do ICMS, retêm toda a arrecadação do tributo. A fórmula constitucional atual permite tal anomalia ao determinar a incidência da alíquota interna, geralmente elevada, em operações envolvendo mercadorias destinadas a compradores *não contribuintes* do imposto e localizados em outro Estado. Trata-se, em última análise, da própria radicalização do *princípio da origem* (BRASIL, 2012).

A concentração das empresas produtoras em estados “mais ricos e desenvolvidos”, conforme apresentado na PEC nº 197/2012 pôde ser corroborada, posteriormente, sob três perspectivas diferentes: a primeira, quando analisada a concentração industrial de acordo com regiões e estados; a segunda, de acordo com o volume de vendas realizadas pelo comércio eletrônico, por região; e a terceira, observando-se o saldo financeiro de transações comerciais entre os Estados.

Em relação à concentração industrial, observa-se na Tabela 4 como estão distribuídas as empresas e indústrias nas grandes regiões do país e unidades da federação, estando divididas de acordo com o tipo de evento demográfico¹⁰.

¹⁰ Esta classificação organiza as empresas, classificando-as como “Sobreviventes”, “Entradas” (surgimento de novos empreendimentos) e “Saídas” (encerramento de empresas). O saldo resultante dessas três principais classificações compõem o total de unidades locais “Ativas”, ou seja, o total de

Tabela 4 - Número de unidades locais e respectiva distribuição percentual, por tipos de eventos demográficos, com indicação da respectiva distribuição percentual, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2014

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Número de Unidades Locais							
	Ativas	(%)	Sobreviventes	(%)	Entradas	(%)	Saídas	(%)
Brasil	4 973 829		4 175 178	100,0	798 651	100,0	1 012 354	100,0
Norte	177 015	3,6	142 829	3,4	34 186	4,3	49 684	4,9
Rondônia	31 462	0,6	25 941	0,6	5 521	0,7	6 794	0,7
Acre	8 050	0,2	6 549	0,2	1 501	0,2	2 415	0,2
Amazonas	30 332	0,6	24 329	0,6	6 003	0,8	11 642	1,1
Roraima	5 919	0,1	4 776	0,1	1 143	0,1	1 891	0,2
Pará	68 808	1,4	55 329	1,3	13 479	1,7	18 966	1,9
Amapá	7 673	0,2	5 958	0,1	1 715	0,2	2 392	0,2
Tocantins	24 771	0,5	19 947	0,5	4 824	0,6	5 584	0,6
Nordeste	745 553	15,0	616 883	14,8	128 670	16,1	185 786	18,4
Maranhão	59 062	1,2	48 291	1,2	10 771	1,3	18 437	1,8
Piauí	41 442	0,8	34 450	0,8	6 992	0,9	9 150	0,9
Ceará	130 349	2,6	108 967	2,6	21 382	2,7	34 788	3,4
Rio Grande do Norte	52 013	1,0	42 958	1,0	9 055	1,1	12 631	1,2
Paraíba	50 963	1,0	42 480	1,0	8 483	1,1	11 248	1,1
Pernambuco	122 860	2,5	101 220	2,4	21 640	2,7	30 386	3,0
Alagoas	36 691	0,7	29 778	0,7	6 913	0,9	8 294	0,8
Sergipe	27 999	0,6	23 370	0,6	4 629	0,6	5 752	0,6
Bahia	224 174	4,5	185 369	4,4	38 805	4,9	55 100	5,4
Sudeste	2 543 325	51,1	2 141 352	51,3	401 973	50,3	500 604	49,4
Minas Gerais	537 737	10,8	455 992	10,9	81 745	10,2	104 526	10,3
Espírito Santo	96 839	1,9	82 593	2,0	14 246	1,8	18 104	1,8
Rio de Janeiro	353 479	5,6	302 185	7,2	51 294	6,4	70 869	7,0
São Paulo	1 555 270	31,3	1 300 582	31,2	254 688	31,9	307 105	30,3
Sul	1 106 578	22,2	943 273	22,6	163 305	20,4	192 427	19,0
Paraná	410 041	8,2	345 682	8,3	64 359	8,1	74 553	7,4
Santa Catarina	278 973	5,6	238 196	5,7	40 777	5,1	36 709	3,6
Rio Grande do Sul	417 564	8,4	359 395	8,6	58 169	7,3	81 165	8,0
Centro-Oeste	401 358	8,1	330 841	7,9	70 517	8,8	83 853	8,3
Mato Grosso do Sul	63 095	1,3	51 971	1,2	11 124	1,4	12 937	1,3
Mato Grosso	86 370	1,7	70 318	1,7	16 052	2,0	19 009	1,9
Goiás	162 908	3,3	134 176	3,2	28 732	3,6	33 834	3,3
Distrito Federal	88 985	1,8	74 376	1,8	14 609	1,8	18 073	1,8

empresas e indústrias em funcionamento no país (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE, 2016).

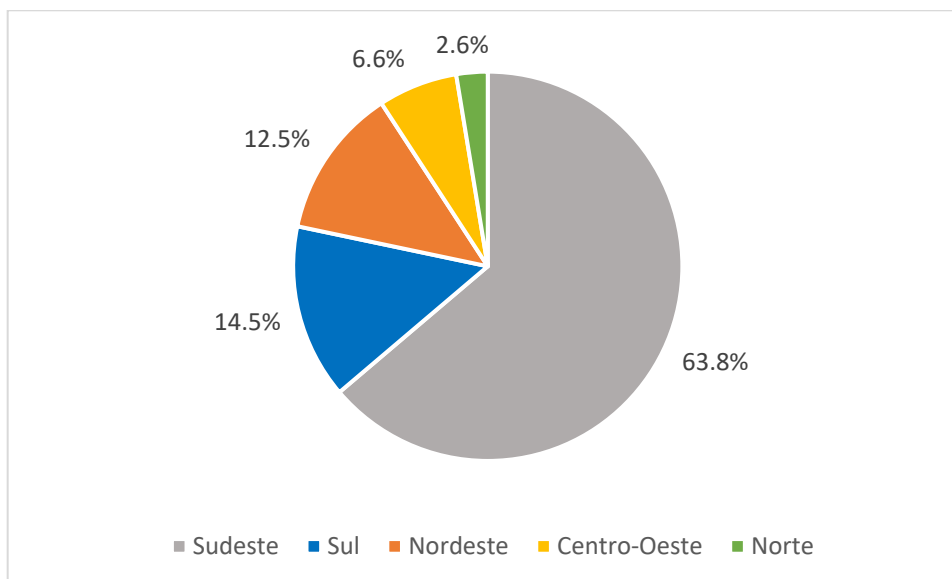
Fonte: Adaptado a partir de Coordenação de Metodologia das Estatísticas de Empresas, Cadastros e Classificações 2011-2014 (IBGE, 2016).

Analisando-se a Tabela 4 é possível verificar uma destacada concentração das unidades locais na região sudeste: cerca de 51% considerando o efeito líquido de “entradas” e “saídas” de novas empresas. Realizando análise semelhante, percebe-se que em um segundo patamar as regiões Sul e Nordeste são aquelas que mais apresentam unidades ativas, representando aproximadamente 22% e 15%, respectivamente, enquanto que as regiões Centro-Oeste e Norte são significativamente menos representativas, onde apenas cerca de 8% e 4% das unidades ativas estão localizadas, respectivamente.

Em nível estadual, a Tabela 4 permite observar que São Paulo é, de fato, o centro econômico do país, concentrando 31,3% das empresas no seu território. Não tão relevante quanto São Paulo, a segunda maior concentração de empresas e indústrias é no estado de Minas Gerais (10,8%). Fora a região Sudeste, outro foco de concentração ocorre nos estados do Rio Grande do Sul (8,4%) e Paraná (8,2%). Os estados de Santa Catarina e Rio de Janeiro, ambos com concentração de 5,6% completam o grupo dos seis estados com maior concentração industrial e empresarial do país, representando de forma conjunta o equivalente a 69,9% de todas as empresas ativas no país.

Neste sentido, dados organizados pelo grupo Ebit confirmam a maior concentração de empresas nas regiões Sul e Sudeste. Segundo Relatório *Webshoppers* elaborado pela Ebit (2016), há uma centralização desproporcional das vendas de comércio eletrônico na região sudeste: cerca de 64% em 2016, enquanto que a região sul (em segundo lugar de representatividade) equivale apenas a 14,5%, conforme apresentado no Gráfico 2.

Gráfico 2 - Participação das Regiões nas Vendas do Comércio Eletrônico



Fonte: Elaborado a partir de Ebit (2016).

Ademais, o pleito apresentado na PEC do Comércio Eletrônico acerca da concentração das indústrias em estados mais desenvolvidos também é respaldado pelo fluxo de transações interestaduais, que corrobora uma significativa concentração nos estados Produtores. Verifica-se na Tabela 5 o saldo geral de transações interestaduais, que significa o valor vendido pelo estado menos o valor vendido para o estado (se positivo, o estado é um exportador líquido; caso contrário, um importador líquido), e também os respectivos valores de base de cálculo e arrecadação do ICMS gerado por essas operações.

Tabela 5 - Saldo Geral de Transações, Base de Cálculo do ICMS e ICMS de Transações Interestaduais por Estado (R\$ milhões) – 2013

UF	SALDO GERAL	BC ICMS	ICMS
SP	211.124,28	162.766,18	11.197,51
AM	51.297,78	55.839,82	6.034,79
SC	23.851,5	31.658,31	1.590,29
PR	18.470,17	9.796,01	-278,63

RS	15.246,09	10.520,19	490,33
MS	2.121,31	5.269,1	1.524,96
RR	-2.896,58	-974,62	-143,43
AC	-3.566,25	-2.319,26	-726,03
AP	-4.903,12	-1.835,33	-238,6
RO	-6.879,71	-5.822,45	-414,69
GO	-7.149,06	-11.392,32	1.321,63
ES	-7.161,74	-3.177,61	419,17
SE	-7.849,53	-5.593,18	-344,48
AL	-8.085,26	-5.989,15	-401,13
TO	-8.155,08	-5.033,5	-291,27
MT	-11.435,26	-8.461,4	247,62
PI	-12.188,7	-9.526,18	-840,68
PB	-13.558,14	-9.472,43	-711,64
RN	-14.675,93	-12.105,73	-1.046,79
MA	-16.548,65	-18.670,88	-1.554,35
PE	-16.605,18	-18.429,75	-883,45
BA	-18.763,22	-18.432,14	-9,7
CE	-20.606,66	-18.203,32	-992,78
PA	-29.767,72	-24.882,45	-1.829,37
MG	-31.503,43	-15.017,1	-3.024,36
RJ	-38.426,02	-52.381,19	-6.512,97
DF	-41.385,89	-28.129,61	-2.581,97

Fonte: Adaptado de Secretaria da Receita Federal do Brasil (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2015).

A partir da Tabela 5 nota-se que quatro dos seis estados considerados mais desenvolvidos são parte dos seis estados exportadores líquidos, em operações interestaduais (Rio de Janeiro e Minas Gerais, apesar de considerados estados mais desenvolvidos, são importadores líquidos). Os estados que podem ser considerados surpresa na relação de exportadores líquidos são Mato Grosso do Sul e Amazonas,

sendo este último mais compreensível considerando os incentivos da Zona Franca de Manaus e o parque industrial amazônico.

No outro extremo, surpreende o saldo negativo apresentado por Minas Gerais, Rio de Janeiro e Distrito Federal, o que os classifica como importadores líquidos. Uma explicação plausível para esta situação nesses estados é o padrão de consumo mais intenso, por abrangerem populações grandes e com níveis de desenvolvimento e renda per capita maior em relação aos demais estados considerados consumidores.

A despeito do que foi exposto nesta seção, a justificativa para a alteração institucional do cálculo do ICMS, com foco nas operações com destinatários não contribuintes, foi, portanto, construída sobre os seguintes aspectos:

1. A sistemática de cálculo do ICMS vigente na elaboração da PEC nº 197/2012 previa a arrecadação do imposto em sua totalidade para os estados de origem, em detrimento dos estados destinatários que não recebiam nenhum percentual deste quando realizadas operações interestaduais;
2. Os estados mais favorecidos por essa sistemática foram, teoricamente, aqueles que apresentam maior concentração de empresas e indústrias (SP, MG, RS, PR, RJ e SC), por serem estados considerados “produtores”;
3. Essa situação de desfavorecimento aos demais estados considerados “consumidores” se intensificou com o crescimento do comércio eletrônico, cuja concentração de suas vendas está nas regiões Sul e Sudeste;
4. Por fim, os dados sobre fluxo de operações interestaduais corroboram a concentração de estados exportadores líquidos nas regiões Sul e Sudeste, excetuando-se Mato Grosso do Sul e Amazonas.

Tendo esclarecidos os aspectos que motivaram a aprovação da PEC nº 197/2012 e, em decorrência disto, a aprovação da Emenda Constitucional nº 87/2015 é possível analisar no que consistiu a Emenda à Constituição Federal de 1988 que mudou a forma de cálculo do ICMS para operações interestaduais destinadas a consumidores finais não contribuintes do imposto.

3.3 A ALTERAÇÃO DA SISTEMÁTICA DE CÁLCULO DO ICMS

No dia 16 de abril de 2015 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 87 (EC nº 87/2015), que alterou a sistemática de cálculo do ICMS com o objetivo de desestimular a Guerra Fiscal mediante maior distribuição da arrecadação do imposto entre os estados brasileiros. Após terem sido analisados o formato de cálculo antigo do ICMS conforme “princípio da origem” e a justificativa para alteração no texto constitucional, nas seções 3.1 e 3.2 deste capítulo, respectivamente, serão analisados detalhadamente o conteúdo e modificações promovidos pela EC nº 87/2015.

Para início da análise, no Quadro 7 demonstra-se um comparativo entre o texto do Art. 155 da Constituição Federal de 1988 antes e após a Emenda Constitucional nº 87/2015.

Quadro 7 - Comparação entre o texto da Constituição Federal de 1988 antes e após a Emenda Constitucional 87/2015

Vigência até 31/12/2015	Vigência a partir de 01/01/2016
Art. 155, §2º, inciso: 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;	Art. 155, §2º, inciso: VII - nas operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final, contribuinte ou não do imposto , localizado em outro Estado, adotar-se-á a alíquota interestadual e caberá ao Estado de localização do destinatário o imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna do Estado destinatário e a alíquota interestadual; a) (revogada); b) (revogada); VIII - a responsabilidade pelo recolhimento do imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna e a interestadual de que trata o inciso VII será atribuída: a) ao destinatário , quando este for contribuinte do imposto; b) ao remetente , quando o destinatário não for contribuinte do imposto;

Fonte: Elaborado a partir de Brasil (1988, 2015).

A partir das modificações realizadas na Constituição Federal/1988, segundo o Quadro 8, é possível organizar a análise em três etapas: a primeira diz respeito às alíquotas interestaduais; a segunda sobre a responsabilidade pelo recolhimento do

diferencial de alíquotas (Difal); e, por fim, o período de transição determinado para essa mudança.

3.3.1 As Alíquotas Interestaduais

O Artigo 1º da EC nº 87/2015 modifica os incisos VII e VIII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal, que conforme visto na seção 3.2, referem-se respectivamente à utilização da alíquota interestadual e ao recolhimento do Diferencial de Alíquotas (Difal). Na nova redação, a utilização da alíquota interna para operações interestaduais destinadas a não contribuinte do imposto (antigo item “b”, inciso VII, § 2º do art. 155 da Constituição) foi revogada:

“As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os incisos VII e VIII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 155 [...]

§ 2º [...]

VII - nas operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final, contribuinte ou não do imposto, localizado em outro Estado, adotar-se-á a alíquota interestadual e caberá ao Estado de localização do destinatário o imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna do Estado destinatário e a alíquota interestadual;

a) (revogada);

b) (revogada) [...] (BRASIL, 2015).

Os incisos que foram revogados são aqueles que determinavam o “princípio da origem” e que garantiam o recolhimento total do imposto para o estado de origem da operação realizada, uma vez que o destinatário fosse não contribuinte do imposto.

Segundo a nova redação, para as operações interestaduais serão utilizadas apenas as próprias alíquotas interestaduais já previstas (4%, 7% e 12%), independentemente do tipo de destinatário final da operação, se contribuinte ou não do imposto. A partir dessa alteração, se antes os estados de origem recebiam o equivalente à alíquota interna nesse tipo de transação, a partir do novo texto legal esse montante ficará limitado ao percentual da alíquota interestadual, que é bastante

inferior ao padrão das alíquotas internas vigentes até 31 de dezembro de 2015, entre 17% e 19%, conforme exposto no Quadro 8.

Quadro 8 - Comparação entre as alíquotas de ICMS praticadas antes e após a Emenda Constitucional 87/2015

Tipo de Operação Interestadual	Antes da EC87/2015 (Até 31/12/2015)	Após a EC87/2015 (A partir de 01/01/2016)
Com destino a contribuinte do ICMS	4%, 7% ou 12%	4%, 7% ou 12%
Com destino a não contribuinte do ICMS	17%, 18% ou 19%	4%, 7% ou 12%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Brasil (1988, 2015).

Considerando que o ICMS próprio, relativo à operação interestadual, é devido sempre ao estado de origem, a primeira constatação que pode ser observada é uma possível queda de arrecadação para o estado de origem. Porém, conforme exposto a seguir, essa suposta “queda” não implicará em redução de carga tributária aos contribuintes ou da arrecadação geral do imposto, pois essa parcela foi, na verdade, transferida ao estado de destino por meio do diferencial de alíquotas.

3.3.2 A Responsabilidade pelo Recolhimento do Diferencial de Alíquotas (Difal)

Analisando-se ainda o Artigo 1º da EC nº 87/2015, além da alteração da utilização das alíquotas interestaduais, ele também versa sobre a existência de um montante do imposto a ser recolhido ao estado de destino – o diferencial de alíquotas – e a quem caberá a responsabilidade por realizar esse pagamento.

Conforme exposto na seção 3.3.1 deste capítulo, a nova redação do ICMS determina que “caberá ao Estado de localização do destinatário o imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna do Estado destinatário e a alíquota interestadual” (BRASIL, 2015). A responsabilidade pelo recolhimento desse montante ficou organizada da seguinte maneira, conforme consta no Art. 1º da EC nº 87/2015:

- VIII - a responsabilidade pelo recolhimento do imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna e a interestadual de que trata o inciso VII será atribuída:
- a) ao destinatário, quando este for contribuinte do imposto;

b) ao remetente, quando o destinatário não for contribuinte do imposto [...] (BRASIL, 2015).

Dessa forma, quando a operação tem como destinatário um contribuinte do imposto não haverá modificações em relação à sistemática de cálculo vigente anteriormente. A mudança promovida por esse trecho diz respeito às operações destinadas a não contribuintes, visto que neste caso caberá ao remetente realizar o recolhimento do diferencial de alíquotas ao estado de destino. Esse cenário pode ser verificado no Quadro 9. Como as operações internas, limitadas aos territórios estaduais, não foram afetadas pela nova redação consolidada na EC nº 87/2015, o Quadro 9 aborda apenas operações interestaduais, que foram efetivamente alteradas.

Quadro 9 - Comparação geral entre a distribuição do ICMS entre estados de origem e destino antes e depois da Emenda Constitucional 87/2015

Período	Destinatário	Alíquota Interestadual (A)	Alíquota Interna de Destino* (B)	Diferencial de Alíquotas – Difal (B – A)	Difal (B – A)		Carga Tributária (C + D)
					Estado de Origem (C)	Estado de Destino (D)	
Antes da EC87/2015	Contribuinte	4%	17%	13%	4%	13%	17%
		7%	17%	10%	7%	10%	17%
		12%	17%	5%	12%	5%	17%
	Não Contribuinte	17%*	17%	0%	17%	0%	17%
Após a EC87/2015	Contribuinte	4%	17%	13%	4%	13%	17%
		7%	17%	10%	7%	10%	17%
		12%	17%	5%	12%	5%	17%
	Não Contribuinte	4%	17%	13%	4%	13%	17%
		7%	17%	10%	7%	10%	17%
		12%	17%	5%	12%	5%	17%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Brasil (1988, 2015).

Notas:

- (1) Considerando a grande variedade de cenários possíveis foi selecionada a alíquota interna de 17%, a mais praticada pelos estados dentre as demais (18% e 19%).

A partir do Quadro 9, é possível perceber que institucionalmente e analisando apenas um cenário genérico, como exemplo, desconsiderando possíveis benefícios fiscais que possam ser concedidos pelos estados de destino, a EC nº 87/2015 mantém

a carga tributária constante em 17%. É importante notar essa manutenção de percentual, porque teoricamente este é o objetivo da mudança institucional: a distribuição da arrecadação do imposto entre os estados de origem e destino, e não a redução da carga tributária.

Sobre este aspecto, Paes (2009, p. 243) afirma que “a mudança do princípio da origem para o do destino não implicará em mudança na alíquota tributária efetiva do ICMS [...], o que ocorrerá será uma grande redistribuição da receita do ICMS entre os Estados”. Embora não seja possível afirmar que a EC nº 87/2015 representa esse tipo de mudança (o que será discutido no Capítulo 4), a ideia de redistribuição está de acordo com os objetivos elencados para essa mudança institucional, conforme exposto na seção 3.2 deste Capítulo.

Antes da promulgação da EC nº 87/2015, as operações cujo destinatário era um não contribuinte do imposto não proporcionavam nenhuma arrecadação de ICMS para o estado destinatário (percentual de 0%), situação que se aplicava a todas as operações desse tipo, independentemente da região de destino. No entanto, após a vigência da EC nº 87/2015, a nova sistemática de cálculo do ICMS para essas operações, especificamente, prevê que a arrecadação do estado de destino poderá variar de 5% a 13%, dependendo das regiões envolvidas e considerando um cenário genérico apenas para ilustração, conforme ilustrado no Quadro 9. Ainda conforme Quadro 9, nota-se, ademais, que o suposto ganho de arrecadação do estado de destino é compensado pela queda de arrecadação para o estado de origem na mesma proporção, corroborando o objetivo de redistribuição do imposto envolvido na operação.

Levando em consideração essa possível perda de arrecadação aos estados de origem, foi introduzido no texto da EC nº 87/2015 um artigo que tratou especificamente de um período de transição. Dessa forma, a alteração poderia acontecer de forma sistemática e evitando grandes prejuízos às contas fiscais de alguns estados durante um curto espaço de tempo.

3.3.3 O Período de Transição

No Art. 2º da EC nº 87/2015 é determinado um período de transição ao qual estará submetida a alteração da forma de cálculo do ICMS apresentada no Art. 1º da referida Emenda:

Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 99:

"Art. 99. Para efeito do disposto no inciso VII do § 2º do art. 155, no caso de operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final não contribuinte localizado em outro Estado, o imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna e a interestadual será partilhado entre os Estados de origem e de destino, na seguinte proporção:

I - para o ano de 2015: 20% (vinte por cento) para o Estado de destino e 80% (oitenta por cento) para o Estado de origem;

II - para o ano de 2016: 40% (quarenta por cento) para o Estado de destino e 60% (sessenta por cento) para o Estado de origem;

III - para o ano de 2017: 60% (sessenta por cento) para o Estado de destino e 40% (quarenta por cento) para o Estado de origem;

IV - para o ano de 2018: 80% (oitenta por cento) para o Estado de destino e 20% (vinte por cento) para o Estado de origem;

V - a partir do ano de 2019: 100% (cem por cento) para o Estado de destino." (BRASIL, 2015).

O período de transição, no entanto, diz respeito apenas ao “imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna e a interestadual” – o diferencial de alíquotas (Difal) – e não à aplicação das alíquotas interestaduais.

A determinação principal do período de transição é que o montante do diferencial de alíquotas que seria destinado exclusivamente ao estado de destino, conforme exposto na seção 3.3.2 deste capítulo, não deverá acontecer imediatamente a partir de janeiro de 2016. O texto determina que o diferencial de alíquotas seja partilhado entre os estados de origem e destino anualmente, respeitando percentuais que serão gradualmente alterados a cada ano, até o ano de 2019, quando a partir deste ano o montante será destinado em sua totalidade aos estados destinatários. O texto prevê, portanto, a “partilha da partilha”, conforme Quadro 10.

Quadro 10 - Período de Transição para o Diferencial de Alíquotas previsto na Emenda Constitucional nº 87/2015

Ano	Percentual devido ao Estado de Origem	Percentual devido ao Estado de Destino
2015	80%	20%

2016	60%	40%
2017	40%	60%
2018	20%	80%
2019	0%	100%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Brasil (2015).

De acordo com o Quadro 10, a cada ano o diferencial de alíquotas será transferido ao estado de destino da operação em um percentual de 20% a mais em relação ao anterior, até 2019. Segundo Piccoli (2015, p. 59), “este escalonamento visa permitir uma adaptação dos Estados e do Distrito Federal em razão da perda de arrecadação do ICMS destas operações além de adaptarem os seus orçamentos [...]”.

Em decorrência do período de transição, os efeitos distributivos objetivados pela EC nº 87/2015 poderão ser obtidos de forma definitiva a partir de 2019. Deste modo, é importante delimitar os percentuais efetivos que mediante regra geral (desconsiderando possíveis benefícios fiscais a serem concedidos nas esferas estaduais) estão previstos para cada ano do período de transição. Essas informações estão sistematizadas no Quadro 11, que abrange apenas as operações interestaduais com destinatários não contribuintes, uma vez que as demais operações não serão alteradas pela EC nº 87/2015.

Quadro 11 - Distribuição da carga tributária entre estados de origem e destino conforme período de transição da Emenda Constitucional nº 87/2015

Ano	Alíquota Interestadual (A)	Alíquota Interna de Destino* (B)	Diferencial de Alíquotas - Difal (B - A)	Difal (B - A)		Carga Tributária Total (A + C + D)
				Estado de Origem (C)	Estado de Destino (D)	
2016	4%	17%	13%	7.8%	5.2%	17%
	7%		10%	6.0%	4.0%	17%
	12%		5%	3.0%	2.0%	17%
2017	4%	17%	13%	5.2%	7.8%	17%
	7%		10%	4.0%	6.0%	17%
	12%		5%	2.0%	3.0%	17%
2018	4%	17%	13%	2.6%	10.4%	17%
	7%		10%	2.0%	8.0%	17%
	12%		5%	1.0%	4.0%	17%
2019	4%	17%	13%	0.0%	13.0%	17%
	7%		10%	0.0%	10.0%	17%

	12%		5%	0.0%	5.0%	17%
--	-----	--	----	------	------	-----

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Brasil (1988, 2015).

Analisando-se o Quadro 11 é possível verificar que, de acordo com a operação realizada e, conseqüentemente, a alíquota interestadual praticada, a distribuição do Diferencial de Alíquotas entre os Estados de origem e destino será alterada anualmente de modo a transferir maior parcela da arrecadação para o Estado de destino. Isso significa que qualquer análise a respeito dos impactos trazidos pela EC nº 87/2015 no sentido da distribuição do ICMS devido para os estados de destino antes de 2019 deverá considerar percentuais inferiores ao Diferencial de Alíquotas total.

Tomando o ano de 2016, como exemplo, e analisando-se exclusivamente o texto da EC nº 87/2015, sem considerar outros fatores que possam influenciar a arrecadação estadual de ICMS, espera-se que os Estados de destino apresentem um ganho de arrecadação discreto: de 2% a 5,2%, o que representa, em média, um possível ganho de arrecadação de 3,7% considerando todos os três cenários possíveis para o ano de 2016 (5,2%, 4% e 2%), conforme apresentado no Quadro 11.

4 RESULTADOS PRELIMINARES DA EC Nº 87 DE 2015

Este capítulo tem apresenta a metodologia utilizada neste estudo para observar o comportamento da arrecadação estadual do ICMS após o início da vigência da nova sistemática de cálculo promovida pela Emenda Constitucional nº 87/2015. Com isso, espera-se identificar se os valores da arrecadação do ICMS regional e estadual são condizentes com os objetivos esperados para esta mudança legal.

Na Seção 4.1 apresenta-se a metodologia e fontes de dados utilizados neste trabalho. A Seção 4.2 abrange os resultados obtidos para a arrecadação do ICMS em nível de região geográfica do Brasil, em nível estadual e de acordo com o fluxo interestadual de comércio. A Seção 4.3 encerra o Capítulo 4 propondo uma discussão a respeito da mudança do princípio de origem para o de destino e se a Emenda Constitucional nº 87/2015 representa tal avanço.

4.1 METODOLOGIA

Para realização de uma análise descritiva e preliminar sobre os possíveis impactos promovidos pela Emenda Constitucional nº 87/2015 foi determinado o período que data entre 2006 e 2016. O objetivo de lidar com um período de 11 anos é permitir verificar, comparativamente, o comportamento dos dados antes da vigência da norma estudada (2006 a 2015) e o ano de 2016, período em que tornou-se vigente a referida Emenda.

Como parâmetros que demonstram a tendência de crescimento ou encolhimento da economia, utilizaram-se os dados do PIB e o IPCA, divulgados nas Contas Nacionais pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2016). O IPCA foi utilizado, principalmente, para obter-se os valores reais de arrecadação do ICMS.

Para identificar a a tendência do setor de comércio eletrônico, principal motivador da Emenda Constitucional nº 87/2015 utilizou-se dados de faturamento anual desse setor, disponibilizados pela Ebit em seu relatório *Webshoppers*.

Por fim, os dados da arrecadação mensal de ICMS para 24 estados e o Distrito Federal, entre o período de 2006 a 2016, foram obtidos nos sítios eletrônicos das respectivas Secretarias de Fazenda Estaduais, conforme disponibilizado pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU). Mais especificamente, as informações foram extraídas dos demonstrativos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), em seu Anexo 3, que se refere ao Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) – no qual pode ser consultada a Receita Corrente Líquida Mensal do Estado por categoria de receita. Apenas para os estados do Rio Grande do Norte e Amapá o RREO não foi encontrado ou os dados disponíveis não abrangem todo o período estudado. Para não considerar outra fonte de dados com diferente padrão que pudesse comprometer o estudo, optou-se por remover esses dois estados da análise.

Os dados foram consolidados anualmente e por região geográfica do país.

4.2 ANÁLISE DA ARRECADAÇÃO DO ICMS (2006-2016)

Levando em consideração que os possíveis efeitos distributivos a serem proporcionados pela EC nº 87/2015 só poderão ser verificados com maior precisão após 2019, quando se encerra o seu respectivo período de transição, a análise da arrecadação estadual do ICMS será baseada nos percentuais de partilha do diferencial de alíquotas previstos para o ano de 2016 que foram apresentados na seção 3.3.3, do capítulo 3.

Ademais, ressalta-se que as constatações realizadas neste capítulo a respeito da arrecadação de ICMS estão baseadas em resultados preliminares da Emenda Constitucional nº87/2015. Os resultados definitivos e com maior rigor só poderão ser verificados a partir de 2019.

Por fim, destaca-se que o foco da análise da arrecadação do ICMS para o ano de 2016 e período recente é avaliar informações preliminares sobre a mudança da sistemática de cálculo do ICMS e seus efeitos em relação aos estados, promovendo a discussão acadêmica sobre o tema.

4.2.1 Arrecadação do ICMS segundo Regiões Geográficas do Brasil

Na Tabela 6 pode-se verificar a arrecadação do ICMS de acordo com as regiões geográficas do Brasil, bem como a representatividade de cada região sobre a arrecadação total do ICMS para o Brasil.

Tabela 6 - Arrecadação real anual do ICMS conforme região geográfica do Brasil (R\$ bilhões): 2006 - 2016

Ano	Sul		Sudeste		Centro-Oeste		Nordeste		Norte		Brasil	
	(S)	(%)	(SE)	(%)	(CO)	(%)	(NE)	(%)	(N)	(%)		(%)
2006	49,56	16,3	169,29	55,6	25,54	8,4	43,11	14,2	17,04	5,6	304,54	100
2007	51,42	15,9	182,00	56,2	27,29	8,4	44,75	13,8	18,12	5,6	323,57	100
2008	57,67	15,9	205,41	56,5	31,34	8,6	48,91	13,5	20,30	5,6	363,63	100
2009	56,89	16,0	199,60	56,1	30,35	8,5	49,15	13,8	19,66	5,5	355,65	100
2010	63,22	15,8	223,64	56,0	33,09	8,3	56,40	14,1	22,70	5,7	399,05	100
2011	66,85	16,1	231,03	55,7	34,48	8,3	59,31	14,3	23,29	5,6	414,95	100
2012	69,69	16,2	236,84	54,9	37,09	8,6	62,42	14,5	25,34	5,9	431,39	100
2013	74,65	16,7	241,49	53,9	38,63	8,6	66,74	14,9	26,63	5,9	448,14	100
2014	76,87	17,1	235,73	52,5	39,71	8,9	68,61	15,3	27,69	6,2	448,61	100
2015	75,65	17,7	221,36	51,8	38,35	9,0	65,84	15,4	26,29	6,2	427,51	100
2016	74,54	20,2	173,96	47,2	30,37	8,2	64,81	17,6	24,62	6,7	368,30	100

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Secretarias da Fazenda Estaduais (CGU, 2017).

A Tabela 6 permite observar uma concentração muito forte da arrecadação do ICMS na região Sudeste, em média 54,2% do total, o que vai ao encontro da justificativa apresentada na PEC do Comércio Eletrônico, baseada na concentração industrial e de fluxo interestadual nessa região. Apenas em 2016, ano em que teve início a aplicação da nova sistemática de cálculo do ICMS promovida pela Emenda Constitucional nº 87/2015, a região Sudeste representou menos de 50% do total da arrecadação do ICMS brasileiro: 47,2% em 2016, 7% abaixo da média anual.

Analisando-se ainda o ano de 2016, especificamente, percebe-se que as regiões Sul, Nordeste e Norte apresentaram um ganho percentual de representatividade sobre a arrecadação total do ICMS: 2,5%, 2,2% e 0,5%, respectivamente. Nota-se que esse aumento sobre a representatividade total do ICMS no país pode ser explicado por uma perda de arrecadação desse imposto em proporção menor do que as regiões Sudeste e Centro-Oeste sofreram, uma vez que os dados apresentados demonstram que todas as regiões apresentaram queda na arrecadação real do ICMS¹¹.

Observando-se a Tabela 6 também pode-se verificar que a arrecadação total do ICMS apresenta crescimento durante a maior parte do período estudado, com exceção dos anos de 2009, 2015 e 2016. Nesses três anos, todas as regiões apresentaram queda em sua arrecadação, com exceção da região Nordeste em 2009. Apesar da queda evidente de arrecadação, no entanto, nota-se que no mesmo ano em que tornou-se vigente a EC nº 87/2015 ocorreu uma redistribuição do ICMS entre as regiões brasileiras: maior representatividade para as regiões Sul (+2,5%), Norte (+0,5%) e Nordeste (+2,2%), principalmente, em detrimento de uma redução de representatividade para as regiões Sudeste (-4,6%) e Centro-Oeste (-0,8%).

Essa redistribuição foi considerada um dos objetivos da EC nº 87/2015 segundo a justificativa apresentada na PEC do Comércio Eletrônico e, considerando que foi analisado apenas o ano de 2016 – em que o efeito distributivo aguardado não assume o potencial total, conforme o exposto na Seção 3.3.3 do Capítulo 3 – é possível que a causa dessa redistribuição tenha sido o início da vigência da nova sistemática de cálculo do ICMS promovida pela EC nº 87/2015. No entanto, considerando a existência de demais fatores que possam influenciar a arrecadação de ICMS, não é possível concluir acerca desta constatação.

Na Tabela 7 verifica-se a variação da arrecadação real de ICMS segundo as regiões estudadas comparativamente ao PIB.

¹¹ Sobre este aspecto é importante ressaltar que das regiões Norte e Nordeste, Rio Grande do Norte e Amapá foram desconsiderados deste estudo em função da indisponibilidade dos dados.

Tabela 7 - Variação do PIB e da arrecadação real de ICMS conforme região geográfica: 2007 – 2016 (%)

Ano	Sul (S)	Sudeste (SE)	Centro-Oeste (CO)	Nordeste (NE)	Norte (N)	ICMS Total (Brasil)	PIB
2007	3,6	7,0	6,4	3,7	5,9	5,9	6,1
2008	10,9	11,4	12,9	8,5	10,7	11,0	5,1
2009	-1,4	-2,9	-3,3	0,5	-3,2	-2,2	-0,1
2010	10,0	10,8	8,3	12,8	13,4	10,9	7,5
2011	5,4	3,2	4,0	4,9	2,5	3,8	4,0
2012	4,1	2,5	7,0	5,0	8,1	3,8	1,9
2013	6,6	1,9	4,0	6,5	4,8	3,7	3,0
2014	2,9	-2,4	2,7	2,7	3,8	0,1	0,5
2015	-1,6	-6,5	-3,5	-4,2	-5,3	-4,9	-3,8
2016	-1,5	-27,2	-26,3	-1,6	-6,8	-16,1	-3,6

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Secretarias da Fazenda Estaduais (CGU, 2017) e Contas Nacionais, IBGE (2016).

Através da Tabela 7 torna-se mais clara a redução na arrecadação total do ICMS que ocorreu em 2009 (-2,2%), 2015 (-4,9%) e 2016 (-16,1%). Nota-se, também, que os três anos em questão podem ser associados a períodos de recessão econômica no cenário brasileiro, principalmente 2015 e 2016, dado que também houve redução do PIB: -0,1% em 2009; -3,8% em 2015; e -3,6% em 2016.

Em 2015, o PIB apresentou queda de 3,8%, enquanto que a arrecadação total do ICMS no país também encolheu 4,9%. Neste ano, a região Sul apresentou a menor queda de arrecadação de ICMS (-1,6%), seguida pelas regiões Centro-Oeste (-3,5%) e Nordeste (-4,2%). Entretanto, o que chama a atenção é a grande mudança que observa-se no ano de 2016.

Em 2016, o PIB sofreu queda aproximada ao ano anterior: 3,6%. A queda na arrecadação total do ICMS, por outro lado, foi cerca de três vezes maior do que em 2015 (de 4,9% para 16,1%). No entanto, para a arrecadação de ICMS, as regiões Sul e Nordeste sofreram uma redução inferior ao ano de 2015: -1,5% e -1,6%, respectivamente.

A região Norte seguiu uma tendência de queda em proporções semelhantes: -5,3% em 2015 e -6,8% em 2016. Tal comportamento é curioso apenas se analisado de forma comparativa ao PIB, visto que a redução deste em 2016 foi inferior à 2015,

mas ainda assim a queda de arrecadação na região Norte foi 1,5% maior em relação ao ano anterior.

As duas regiões que apresentaram maior redução na arrecadação de ICMS em 2016 foram Sudeste (-27,2%) e Centro-Oeste (-26,3%). Para o Sudeste essa redução foi aproximadamente quatro vezes maior que 2015, enquanto que para o Centro-Oeste foi ainda mais intensa: cerca de nove vezes maior.

Se analisadas em conjunto as Tabelas 5 e 6, a informação mais relevante diz respeito à pequena queda de arrecadação que as regiões Sul e Nordeste apresentaram em 2016, se comparadas às demais regiões: -1,5% e -1,6%, respectivamente. Neste sentido, percebe-se que durante o mesmo ano em que teve início a vigência da nova sistemática de cálculo do ICMS, segundo EC nº87/2015, as regiões Sul e Nordeste mantiveram uma variação constante em arrecadação de ICMS (ainda que seja queda), menos brusca que a apresentada pelas demais regiões e o ICMS como um todo para o Brasil.

Essa pequena redução, que é próxima de uma manutenção do nível de arrecadação a qual praticavam essas regiões, pode explicar o ganho de representatividade que ambas apresentaram em relação ao total da arrecadação do ICMS no país, 2,5% e 2,2%, respectivamente. Esse “movimento” contrário à tendência de queda intensa da arrecadação do ICMS total, a exemplo do que foi constatado para as outras regiões, pode, também, ser associado às alterações promovidas pela EC nº 87/2017, embora não seja possível concluir que esta seja sua causa definitiva.

4.2.2 Arrecadação Estadual do ICMS

Após a análise da arrecadação do ICMS segundo as regiões geográficas do Brasil, onde foi observado um grande impacto sobre a arrecadação do ICMS das regiões Sudeste e Centro-Oeste, examina-se nesta seção como se configurou essa redução em nível estadual.

Os dados financeiros (em reais) sobre a arrecadação estadual podem ser consultados no Anexo B. Nesta seção as análises serão realizadas em termos de

variação anual da arrecadação real de ICMS, em nível estadual, comparativamente com a variação da arrecadação real do ICMS para sua respectiva região e PIB.

Serão analisadas primeiramente as regiões Sudeste e Centro-Oeste, que tiveram maior perda em 2016. Em seguida, será verificada a região Norte e, por fim, as regiões Sul e Nordeste, que obtiveram um ganho de representatividade sobre a arrecadação total do ICMS, conforme exposto na Tabela 6 da seção 4.2.1.

A variação da arrecadação real de ICMS dos estados da região Sudeste pode ser observada na Tabela 8.

Tabela 8- Variação do PIB e da arrecadação real de ICMS dos estados da região Sudeste: 2007 – 2016 (%)

Ano	Rio de Janeiro (RJ)	Espírito Santo (ES)	Minas Gerais (MG)	São Paulo (SP)	Sudeste (SE)	PIB
2007	2,14	11,35	9,83	7,90	7,0	6,1
2008	7,67	12,71	12,41	14,34	11,4	5,1
2009	2,13	-11,67	-6,95	-1,95	-2,9	-0,1
2010	14,72	5,87	13,70	11,42	10,8	7,5
2011	2,50	10,72	2,77	3,08	3,2	4,0
2012	4,77	2,26	4,01	1,52	2,5	1,9
2013	7,25	-10,56	4,80	0,79	1,9	3,0
2014	-5,17	-4,85	0,17	-2,21	-2,4	0,5
2015	-5,02	-5,05	-9,02	-5,53	-6,5	-3,8
2016	-11,35	-12,14	1,63	-7,67	-27,2	-3,6

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Secretarias da Fazenda Estaduais (CGU, 2017) e Contas Nacionais, IBGE (2016).

Verifica-se através da Tabela 8 que apenas o estado de Minas Gerais não obteve uma perda de arrecadação do ICMS no ano de 2016, em relação a 2015. Na verdade, houve um ganho discreto de arrecadação: 1,63%. Nota-se que Rio de Janeiro e Espírito Santo foram os estados que apresentaram maior queda percentual de arrecadação: -11,35% e -12,14%, respectivamente. Ademais, em relação aos estados (com exceções pontuais) e a região Sudeste como um todo, observa-se desde o ano de 2011 uma tendência de redução percentual na arrecadação de ICMS.

Na Tabela 9, analisa-se a variação da arrecadação real do ICMS para os estados da região Centro-Oeste.

Tabela 9 – Variação do PIB e da arrecadação real de ICMS dos estados da região Centro-Oeste: 2007-2016 (%)

Ano	Mato Grosso do Sul (MS)	Mato Grosso (MT)	Goiás (GO)	Distrito Federal (DF)	Centro-Oeste (CO)	PIB
2007	13,61	6,35	6,95	1,26	6,4	6,1
2008	12,54	12,38	22,49	8,63	12,9	5,1
2009	-6,51	-1,23	-2,02	-3,53	-3,3	-0,1
2010	3,79	9,78	13,41	6,30	8,3	7,5
2011	11,96	-5,62	7,60	1,45	4,0	4,0
2012	0,61	9,48	10,94	6,73	7,0	1,9
2013	5,65	2,60	5,28	2,21	4,0	3,0
2014	2,27	5,09	2,51	1,39	2,7	0,5
2015	-5,10	-1,68	-2,34	-5,65	-3,5	-3,8
2016	-5,72	4,60	-5,95	3,30	-26,3	-3,6

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Secretarias da Fazenda Estaduais (CGU, 2017) e Contas Nacionais, IBGE (2016).

A partir da Tabela 9 verifica-se que dois dos quatro estados da região Centro-Oeste não apresentaram queda de arrecadação do ICMS para o ano de 2016: Mato Grosso e Distrito Federal, que obtiveram um aumento percentual de 4,6% e 3,3%, respectivamente. Por outro lado, Mato Grosso do Sul e Goiás mantiveram a tendência de queda da arrecadação total de ICMS da região Centro-Oeste que pode ser observada desde 2013.

Em relação à região Norte, observa-se na Tabela 10¹² que os estados de Tocantins e Roraima foram os únicos que apresentaram um ganho real de arrecadação de ICMS em relação aos demais estados da região.

¹² O Estado do Amapá não foi considerado nesta análise.

Tabela 10 - Variação do PIB e da arrecadação real de ICMS dos estados da região Norte: 2007-2016 (%)

Ano	Tocantins (TO)	Pará (PA)	Amazonas (AM)	Roraima (RR)	Rondônia (RO)	Acre (AC)	Norte (N)	PIB
2007	5,60	6,12	6,69	17,27	4,61	5,44	5,9	6,1
2008	9,70	8,34	17,56	5,62	10,68	7,54	10,7	5,1
2009	-2,63	2,24	-11,18	11,43	2,18	-0,78	-3,2	-0,1
2010	13,35	8,45	23,16	12,21	15,38	18,69	13,4	7,5
2011	9,53	3,46	-0,39	-4,45	7,87	-4,72	2,5	4,0
2012	8,97	13,91	6,55	3,47	-0,25	26,01	8,1	1,9
2013	6,63	8,45	5,64	7,10	-3,75	-2,80	4,8	3,0
2014	6,56	7,67	-1,43	9,12	5,34	5,60	3,8	0,5
2015	-0,78	-0,27	-12,92	-1,91	-3,44	-0,07	-5,3	-3,8
2016	5,14	-4,35	-12,14	1,04	-8,46	-5,01	-6,8	-3,6

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Secretarias da Fazenda Estaduais (CGU, 2017) e Contas Nacionais, IBGE (2016).

Por outro lado, a Tabela 10 permite verificar significativa perda de arrecadação de ICMS para os estados de Amazonas (-12,14%) e Rondônia (-8,46%) em 2016. Ambos já haviam apresentado queda na arrecadação no ano anterior, da mesma forma como Pará e Acre, que sofreram redução na arrecadação de ICMS tanto em 2015 quanto em 2016, mas em proporções menores.

De forma semelhante à região Centro-Oeste, a região Norte também apresenta tendência de queda na arrecadação do ICMS desde 2013, quando houve aumento da arrecadação em 8,1%, vindo a sofrer em 2016 uma queda de -6,8% sobre o total de ICMS arrecadado na região.

A tendência de queda de arrecadação do ICMS na região Sul é mais recente, tendo início em 2014, conforme Tabela 11. A região Sul foi a que apresentou menor queda relativa da arrecadação de ICMS se comparada com as demais regiões: em 2015 e 2016 a região teve queda de 1,6% e 1,5%, respectivamente.

Tabela 11 - Variação do PIB e da arrecadação real de ICMS dos estados da região Sul: 2007-2016 (%)

Ano	Rio Grande do Sul (RS)	Santa Catarina (SC)	Paraná (PR)	Sul (S)	PIB
-----	---------------------------	------------------------	----------------	------------	-----

2007	0,32	7,92	5,26	3,6	6,1
2008	15,90	8,71	10,06	10,9	5,1
2009	-4,39	2,66	-0,21	-1,4	-0,1
2010	11,67	15,77	7,27	10,0	7,5
2011	3,31	7,61	7,40	5,4	4,0
2012	3,28	2,71	6,59	4,1	1,9
2013	6,73	3,90	9,84	6,6	3,0
2014	1,63	5,36	2,89	2,9	0,5
2015	-5,40	-6,32	5,95	-1,6	-3,8
2016	4,01	0,58	-8,21	-1,5	-3,6

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Secretarias da Fazenda Estaduais (CGU, 2017) e Contas Nacionais, IBGE (2016).

Analisando-se a Tabela 11 é possível verificar que apenas o estado do Paraná apresentou queda real de arrecadação do ICMS: 8,21%. Em contrapartida, Rio Grande do Sul e Santa Catarina apresentaram ganho real de arrecadação em 2016: 4,01% e 0,58%, respectivamente. Tal situação é diferente do que foi verificado no ano de 2015, quando houve queda de arrecadação para ambos os estados.

Para a região Nordeste, verifica-se na Tabela 12¹³ uma tendência de queda na arrecadação do ICMS a partir de 2014, a exemplo do que foi verificado para a região Sul.

Tabela 12 - Variação do PIB e da arrecadação real de ICMS dos estados da região Nordeste: 2007-2016 (%)

Ano	Ceará (CE)	Pernambuco (PE)	Sergipe (SE)	Alagoas (AL)	Paraíba (PB)	Piauí (PI)	Maranhão (MA)	Bahia (BA)	Nordeste (NE)	PIB
2007	0,60	7,22	5,66	5,36	5,79	5,39	-6,64	4,87	3,7	6,1
2008	13,99	7,78	4,99	7,39	8,71	13,11	10,86	8,26	8,5	5,1
2009	3,72	4,63	1,84	2,10	6,65	7,35	1,89	-6,77	0,5	-0,1
2010	14,04	17,56	17,69	14,03	14,51	15,17	11,73	13,56	12,8	7,5
2011	3,63	10,13	4,80	4,64	4,66	2,00	8,58	2,22	4,9	4,0
2012	6,77	2,09	5,66	2,47	9,32	8,67	7,27	5,30	5,0	1,9
2013	7,18	3,83	5,37	5,06	9,39	5,39	6,79	9,42	6,5	3,0
2014	2,18	1,86	0,71	0,68	6,18	3,79	1,25	4,00	2,7	0,5
2015	-4,33	-6,84	-2,11	-1,92	-5,82	0,02	-2,55	-3,14	-4,2	-3,8

¹³ O Estado do Rio Grande do Norte não foi considerado nesta análise.

2016	-2,6	-3,21	-6,24	8,33	-2,93	-2,04	9,81	-3,49	-1,6	-3,6
------	------	-------	-------	------	-------	-------	------	-------	------	------

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Secretarias da Fazenda Estaduais (CGU, 2017) e Contas Nacionais, IBGE (2016).

Nota-se, a partir da Tabela 12, que apenas dois estados da região Nordeste apresentaram ganho real de arrecadação do ICMS em 2016: Alagoas (8,33%) e Maranhão (9,81%). Esses dois estados haviam apresentado queda de arrecadação em 2015. Os demais estados da região mantiveram uma tendência de queda na arrecadação em relação a 2015, com exceção do Rio Grande do Norte (que não está sendo considerado neste estudo) e do Piauí (que apresentou aumento praticamente nulo em 2015 – 0,02%).

De forma geral, é difícil observar um padrão de queda ou crescimento que seja evidenciado em todos os estados de uma mesma região. De fato, essa situação não foi verificada em nenhuma região, o que explica todas as regiões apresentarem queda de arrecadação para o ICMS.

4.3.3 Arrecadação do ICMS segundo Fluxo Interestadual

Considerando-se o fluxo interestadual de comércio e as distorções promovidas pela sistemática de cálculo do ICMS vigente anteriormente à Emenda Constitucional nº87/2015, Fonseca e Borges (2005) fazem uma análise sobre a possível perda dos estados considerados produtores quando o “princípio de destino” fosse adotado para o ICMS:

Inicialmente, supõe-se que quem é exportador líquido vai perder e quem é importador líquido vai ganhar. Sabe-se que os estados importadores líquidos no comércio interestadual são também os menos industrializados, pertencentes às regiões mais pobres do país (FONSECA; BORGES, 2015, p. 19).

A partir desta interpretação será analisada a arrecadação do ICMS dos estados considerados exportadores líquidos e, em seguida, daqueles considerados

importadores líquidos segundo dados apresentados no Quadro 7 da seção 3.2 do Capítulo 3.

Os estados considerados exportadores líquidos, segundo estudo realizado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (BRASÍLIA, 2015), são, em ordem decrescente de saldo comercial líquido: São Paulo, Amazonas, Santa Catarina, Paraná, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul. O fato de Amazonas e Mato Grosso do Sul comporem o grupo de estados exportadores líquidos pode ser considerado uma situação inesperada, visto que ambos não fazem parte da região Sudeste, onde há maior concentração industrial. Ademais, ambos os estados estão localizados em regiões onde a alíquota interestadual é reduzida, conforme Resolução Federal nº 22/1989, com o intuito de estimular o fluxo interestadual de comércio. Dessa forma, não são considerados originalmente como estados produtores, mas sim consumidores.

Em relação aos estados exportadores líquidos, verifica-se na Tabela 13 que apenas os estados de Santa Catarina (em pequena proporção) e Rio Grande do Sul não apresentaram queda real de arrecadação do ICMS em 2016.

Tabela 13 - Variação da arrecadação real de ICMS para os estados exportadores líquidos no comércio interestadual: 2007-2016 (%)

Ano	São Paulo (SP)	Amazonas (AM)	Santa Catarina (SC)	Paraná (PR)	Rio Grande do Sul (RS)	Mato Grosso do Sul (MS)
2007	7,90	6,69	7,92	5,26	0,32	13,61
2008	14,34	17,56	8,71	10,06	15,90	12,54
2009	-1,95	-11,18	2,66	-0,21	-4,39	-6,51
2010	11,42	23,16	15,77	7,27	11,67	3,79
2011	3,08	-0,39	7,61	7,40	3,31	11,96
2012	1,52	6,55	2,71	6,59	3,28	0,61
2013	0,79	5,64	3,90	9,84	6,73	5,65
2014	-2,21	-1,43	5,36	2,89	1,63	2,27
2015	-5,53	-12,92	-6,32	5,95	-5,40	-5,10
2016	-7,67	-12,14	0,58	-8,21	4,01	-5,72

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Secretarias da Fazenda Estaduais (CGU, 2017).

Para os demais estados, considerados importadores líquidos, consolidou-se na Tabela 13 apenas aqueles que apresentaram ganho real de arrecadação de ICMS, conforme sugerem Fonseca e Borges (2005).

Tabela 14 - Variação da arrecadação real de ICMS dos estados importadores líquidos no comércio interestadual com ganho real de arrecadação em 2016: 2007-2016 (%)

Ano	Roraima (RR)	Alagoas (AL)	Tocantins (TO)	Mato Grosso (MT)	Maranhão (MA)	Minas Gerais (MG)	Distrito Federal (DF)
2007	17,27	5,36	5,60	6,35	-6,64	9,83	1,26
2008	5,62	7,39	9,70	12,38	10,86	12,41	8,63
2009	11,43	2,10	-2,63	-1,23	1,89	-6,95	-3,53
2010	12,21	14,03	13,35	9,78	11,73	13,70	6,30
2011	-4,45	4,64	9,53	-5,62	8,58	2,77	1,45
2012	3,47	2,47	8,97	9,48	7,27	4,01	6,73
2013	7,10	5,06	6,63	2,60	6,79	4,80	2,21
2014	9,12	0,68	6,56	5,09	1,25	0,17	1,39
2015	-1,91	-1,92	-0,78	-1,68	-2,55	-9,02	-5,65
2016	1,04	8,33	5,14	4,60	9,81	1,63	3,30

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Secretarias da Fazenda Estaduais (CGU, 2017).

Analisando-se a Tabela 14, destaca-se que apenas um estado considerado originalmente como “produtor” (Minas Gerais) e que também foi caracterizado como importador líquido apresentou ganho real de arrecadação de ICMS em 2016. Todos os demais estados que apresentaram ganho real de arrecadação de ICMS em 2016 são considerados estados “consumidores” e importadores líquidos.

A partir dessas informações, não observou-se nenhum padrão em relação a estados exportadores ou importadores líquidos, visto que em nenhum dos grupos foi verificado um comportamento de aumento ou queda da arrecadação de forma padrão.

No entanto, não deve ser ignorado o fato de que apenas dois estados considerados exportadores líquidos de um total de seis apresentaram tendência de crescimento, que é contrária ao esperado para este grupo em decorrência de uma mudança do princípio de origem para o princípio de destino. É possível que esse comportamento tenha ocorrido por se tratar do período inicial de vigência da nova sistemática de cálculo do ICMS (apenas um ano em vigência), de modo que apresente

queda de arrecadação à medida que o período de transição da EC nº 87/2015 avance até sua conclusão em 2019.

Após verificar como se comportou a arrecadação do ICMS em nível regional e estadual após o início da nova sistemática de cálculo do imposto segundo a EC nº 87/2015, torna-se relevante identificar se após o período de transição essa mudança irá representar efetivamente a mudança do princípio de origem para o princípio de destino.

4.3 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 87/2015 REPRESENTA UMA MUDANÇA PARA O “PRINCÍPIO DE DESTINO”?

O “princípio do destino”, segundo seu conceito jurídico-tributário, significa a tributação do imposto totalmente no estado de destino das mercadorias – tratando-se de imposto sobre consumo.

Segundo Gassen (2002, p. 128), o princípio de origem beneficia a produção, enquanto que o princípio de destino preza pela plena tributação da etapa de consumo. De forma complementar, Fonseca e Borges (2005, p.20) citam que a partir do “princípio de destino, a tributação em cada estado é relacionada ao consumo de bens neste estado e, no princípio de origem, o imposto incide sobre a produção das empresas em todo o território nacional”.

Sobre este tema, Mendes (2004¹⁴ *apud* SILVA; TEIXEIRA; BAPTISTA, 2009) destaca que o princípio de origem promove o financiamento dos Estados produtores através do consumo de outros estados. Para reverter tal desequilíbrio, o ICMS devido em uma operação deverá sempre ser recolhido em sua totalidade para o estado em que estiver localizado o consumidor, conforme princípio do destino, porque será este estado que arcará com o ônus financeiro-fiscal sobre o bem-estar do consumidor em seu território.

¹⁴ MENDES, Marcos. *O sistema tributário no Brasil: reformas e mudanças*. In: BIDERMAN, Ciro; Arvate, Paulo (org.). **Federalismo Fiscal**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 421-461.

O princípio de destino prevê, portanto, a realização da tributação exclusivamente sobre a etapa de consumo (no estado consumidor, destino final da mercadoria). Dessa forma, não haverá tributação alguma sobre a etapa de produção (na origem do produto), nem mesmo de forma mista (parcialmente sobre produção e consumo).

No meio acadêmico existem algumas propostas sobre como é possível realizar a mudança do princípio de origem para destino no âmbito do ICMS. Segundo Fonseca e Borges (2005), uma das propostas, e que exige menor custo administrativo do governo, diz respeito ao recolhimento do ICMS exclusivamente no estado onde está localizado o destinatário da operação, o que para operações realizadas entre dois estados representa a extinção das alíquotas interestaduais. Os autores ainda apresentam outra alternativa onde é possível a manutenção dessas alíquotas, mas apenas mediante a criação de um sistema de compensação entre os estados para que o imposto possa ser destinado de forma total aos “estados consumidores”.

Independentemente da maneira que o “princípio do destino” possa ser estabelecido, percebe-se que a Emenda Constitucional nº 87/2015 não é uma alternativa para essa transformação. A principal definição desse pressuposto, que é o recolhimento do ICMS em sua totalidade para o estado consumidor, não será realizada pela EC nº87/2015 até 2019, quando se encerra o seu período de transição (vide Seção 3.3.3).

A não realização do “princípio de destino” por parte da EC nº87/2015 se dá pela manutenção do recolhimento de parcela do ICMS para o Estado de origem da mercadoria, em razão da manutenção das alíquotas interestaduais, conforme disposto em seu Art. 1º e incisos VII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal de 1988. Isso significa que os estados produtores permanecerão recebendo parcela do imposto devido nas operações interestaduais.

A eliminação das alíquotas interestaduais é fator essencial para o estabelecimento do princípio de destino na sistemática do ICMS, conforme exposto por Varsano (1997):

Adotar o princípio de destino significa eliminar a alíquota interestadual do imposto. Isso feito, todos os produtos destinados ao consumo em determinado estado – sejam eles produzidos no próprio estado, em outro ou no exterior – geram arrecadação exclusivamente para aquele estado; e bens

ali produzidos, destinados a outros estados ou ao exterior, não são por ele tributados (VARSANO, 1997, p. 17).

Desta forma, apesar dos avanços trazidos pela EC nº87/2015, ela não atende ao requisito que é consenso sobre o princípio de destino: o recolhimento total do imposto para o estado consumidor. Por conseguinte, a sistemática de cálculo do ICMS continuará a ser caracterizada por uma tributação mista sobre produção e consumo.

Apesar de não representar mudança efetiva para o “princípio de destino”, a EC nº 87/2015 prevê em seu conteúdo uma distribuição do ICMS arrecadado em operações destinadas a não contribuintes entre os estados produtores e consumidores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) foi criado em 1967 – ainda como “ICM” – trazendo modernidade ao sistema tributário brasileiro por incluir uma tributação baseada no valor agregado das operações de consumo. Entretanto, o imposto que originalmente era de responsabilidade estadual foi constantemente utilizado como política econômica pela União durante o governo militar, resultando em estreitamento das finanças públicas desses entes federativos.

Mais do que marcar a abertura política do governo brasileiro, a Constituição Federal de 1988 representou também um movimento de descentralização tributária da União em favor de estados e municípios. Entretanto, a Constituição Federal de 1988 representou um desequilíbrio na estrutura fiscal entre os entes federativos, porque o processo de descentralização da arrecadação tributária não foi acompanhado por respectiva distribuição dos encargos sociais atribuídos aos Estados e principalmente aos municípios.

De forma complementar, a conjuntura econômica desfavorável da década de 1990 caracterizada pelo ajustamento do Plano Real e estabilização da economia contribuiu para intensificar o endividamento dos estados. Este cenário exigiu que esses entes recorressem à concessão de incentivos fiscais para atrair investimentos privados para seu território, uma vez que a política de privatizações eliminou o principal instrumento de investimento público estatal. O resultado obtido foi o acirramento da Guerra Fiscal entre os estados.

Não bastasse o cenário de disputa ao qual esteve submetido o ICMS, o crescimento do setor de comércio eletrônico, a partir da década de 2000, em conjunto com a manutenção do “princípio da origem”, que configura sua sistemática de cálculo estimulou a centralização de sua arrecadação em poucos estados. Para atenuar esse cenário de desequilíbrio, a Emenda Constitucional nº 87/2015 foi implementada como uma alternativa para promover maior distribuição da arrecadação entre estados produtores e consumidores.

No entanto, na data em que realizou-se este estudo, não foi possível determinar de forma clara se tal distribuição está sendo realizada conforme justificativas e objetivos apresentados na PEC do Comércio Eletrônico. Não foi observado nenhum padrão de queda de arrecadação do ICMS para os estados considerados produtores,

uma vez que para os estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Santa Catarina observou-se um aumento de arrecadação, apesar do início da vigência da EC nº 87/2015 e da recessão econômica durante o ano de 2016. Da mesma forma, não foi identificado um comportamento homogêneo de queda (aumento) de arrecadação do ICMS para os estados que apresentam saldo positivo (negativo) no fluxo de comércio interestadual, conforme sugerido por Fonseca e Borges (2005).

Há de se ponderar, entretanto, que os efeitos esperados por essa alteração legal só serão possíveis em sua totalidade a partir de 2019, ano em que 100% do diferencial de alíquotas será destinado ao estado de destino das operações interestaduais. De forma complementar, na presente data deste estudo, decorreu-se apenas 1 ano de vigência da alteração fiscal analisada neste trabalho. Ademais, conforme exposto no Capítulo 4, a arrecadação total do ICMS para o Brasil apresentou queda, dada a conjuntura de crise econômica, o que dificulta analisar de forma mais efetiva os efeitos preliminares da EC nº 87/2015 para o ano de 2016.

Por fim, não pode-se aguardar que a Emenda Constitucional nº 87/2015 obtenha os resultados esperados para uma satisfatória mudança de “princípio de origem” para o “princípio de destino”, conforme consenso no meio acadêmico, pois tal alteração legal não representa efetivamente (apenas parcialmente) essa mudança de sistemática de cálculo.

Deste modo, recomenda-se uma nova análise acerca dos efeitos da Emenda Constitucional nº 87/2015 após o ano de 2019, quando será possível avaliar de forma mais nítida os resultados da mudança da sistemática de cálculo do ICMS para operações interestaduais destinadas a não contribuintes. Ademais, mais do que uma análise descritiva, sugere-se que seja realizada uma análise econométrica a fim de separar os efeitos de conjuntura econômica sobre o real impacto da EC nº 87/2015.

REFERÊNCIAS

ALECRIM, Emerson. **Por que as novas regras do ICMS estão aterrorizando o comércio eletrônico**: A mudança visa trazer equilíbrio na distribuição do imposto entre estados, mas vem prejudicando seriamente as lojas online. In: **TECNOBLOG**. Disponível em: < <https://tecnoblog.net/190704/icms-terror-comercio-eletronico/>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

BAER, Werner; PAIVA, Claudio. A vacilante economia brasileira: estagnação e inflação durante 1987-93. In: BAER, Werner. **A Economia Brasileira**. 2. ed. São Paulo: Nobel, 2002. Cap. 9. p. 195-219.

BRASIL. **Constituição (1946)**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 01 mai. 2017.

_____. **Constituição (1967)**. Rio de Janeiro, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 01 mai. 2017.

_____. Constituição (1967). **Emenda constitucional nº 27, de 28 de novembro de 1985**. Altera dispositivos da Constituição Federal. Brasília, 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc27-85.htm>. Acesso em: 03 mai. 2017.

_____. **Constituição (1988)**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 01 mai. 2017.

_____. Congresso. Senado. **Resolução do Senado Federal nº 22 de 1989**. Estabelece alíquotas do Imposto sobre Operações Relativas a Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, nas operações e prestações interestaduais.

Brasília, 22 maio 1989. Disponível em: <
<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=110144&norma=132875>>. Acesso em 03 mai. 2017.

_____. Constituição (1988). **Emenda constitucional nº 3, de 17 de março de 1993**. Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal. Brasília, 1993. Disponível em:<
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc03.htm>. Acesso em: 03 mai. 2017.

_____. Congresso. Senado. Constituição (1996). **Lei complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (LEI KANDIR)**. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências.. Brasília, DF, 1996. Disponível em:<
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp87.htm>. Acesso em 03 mai. 2017.

_____. Secretaria de Política Econômica. Ministério da Fazenda (Org.). **Evolução da Carga Tributária 1990-2009**. 2010. Disponível em: <
<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cft/arquivos/evolucao-da-carga-tributaria-sec.pol.econ.-min.fazenda>>. Acesso em: 11 jun. 2017.

_____. Constituição (1988). Projeto de Emenda Constitucional nº 103, de 2011. **PEC 103/2011**.

_____. Constituição (1988). Projeto de Emenda Constitucional nº 197, de 2012. **PEC do Comércio Eletrônico**.

_____. Receita Federal (Org.). **Carga Tributária no Brasil 2014: Análise por Tributos e Bases de Incidência**. Brasília: Cetad, 2015. 55 p.

_____. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 87, de 16 de abril de 2015**. Altera o § 2º do art. 155 da Constituição Federal e inclui o art. 99 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para tratar da sistemática de cobrança do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação incidente sobre as operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final, contribuinte ou não do imposto, localizado em outro Estado. Brasília, 2015. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc87.htm>. Acesso em 29 mar. 2017.

CASTRO, Lavínia Barros. Privatização, abertura e desindexação: a primeira metade dos anos 90 (1990-1994). In: GIAMBIAGI, Fabio et al. **Economia brasileira contemporânea: 1945 - 2004**. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. Cap. 6. p. 141-165.

CHIEZA, Rosa Ângela. **O ajuste das finanças públicas municipais à lei de responsabilidade fiscal: os municípios do RS**. 2008. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

COSSÍO, Fernando Andrés Blanco. **Disparidades econômicas inter-regionais, capacidade de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no federalismo brasileiro**. 1998. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia, PUC/RJ, Rio de Janeiro, 1995.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Legitimidade e credibilidade: impasses da política econômica do Governo Goulart. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 34, n. 3, p.587-622, set. 2004.

FONSECA, Ricardo Coelho da; BORGES, Djalma Freire. Tributação interestadual do ICMS e adoção do princípio do destino. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 1, p.17-40, fev. 2005.

GASSEN, Valcir. **Os princípios jurisdicionais de tributação no estado de origem e de destino**: suas implicações jurídico-políticas na tributação sobre o consumo em processos de integração econômica. 2002. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

GIAMBIAGI, Fabio. Estabilização, reformas e desequilíbrios macroeconômicos: os anos FHC (1995-2002). In: GIAMBIAGI, Fabio et al. **Economia brasileira contemporânea**: 1945 - 2010. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. Cap. 7. p. 165-195.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. O sistema tributário brasileiro. In:_____. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. Cap. 10. p. 245-277.

HERMANN, Jennifer. Auge e declínio do modelo de crescimento com endividamento: o II PND e a crise da dívida externa. In: GIAMBIAGI, Fabio et al. **Economia brasileira contemporânea**: 1945 - 2010. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. Cap. 4. p. 73-95.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE (Org.). Coordenação de Metodologia das Estatísticas de Empresas, Cadastros e Classificações. **Demografia das empresas**: 2014. 27. ed. Rio de Janeiro: Gerência de Biblioteca e Acervos Especiais, 2016.

LAGEMANN, Eugenio. A "guerra fiscal dos portos" e a Resolução 13/12 do Senado Federal: abrangência, efeitos e perspectivas. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 41, n. 3, p.121-132, 2014.

LONGO, Carlos Alberto (São Paulo). EAESP-FGV (Org.). **Aspectos da questão tributária no Brasil**. Barueri: Unafisco, 1995. 271 p.

LOPREATO, Francisco Luiz C. **O endividamento dos governos estaduais nos anos 90**. Campinas, SP: IE/UNICAMP, 2000. (Texto para Discussão n. 94).

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria da Receita Federal. **Estudo sobre a balança das operações interestaduais.** 2015. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/noticias/ascom/2015/fevereiro/estudo-sobre-a-balanca-das-operacoes-interestaduais>>. Acesso em: 10 maio 2017.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU. **Demonstrativos da lei de responsabilidade fiscal.** In: Portal da Transparência dos Estados. Brasília, DF: 2017. Disponível em: <<http://br.transparencia.gov.br/tem/?estado=AL>>. Acesso em 10 mai. 2017.

MODIANO, Eduardo. A ópera dos três cruzados: 1985-1989. In: ABREU, Marcelo Paiva de (Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989.** São Paulo: Campus, 1990. Cap. 13. p. 347-385.

MONTEIRO NETO, Aristides. Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações no cenário atual. In:_____. **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate.** Brasília: Ipea, 2014. Cap. 1. p. 21-60.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889 - 2009.** Brasília, DF: IPEA, 2010. (Texto para Discussão nº1469).

PAES, Nelson Leitão. A implantação do princípio do destino na cobrança do ICMS e suas implicações dinâmicas sobre os estados. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 63, n. 3, p. 233-248, jul. 2009.

PICCOLI, Karin Rose Mussi Botelho. **ICMS sobre o comércio eletrônico: as polêmicas geradas pela EC nº87/2015.** São Paulo: IOB, 2015. 148 p.

PRADO, Sergio. Distribuição intergovernamental de recursos na federação brasileira. In: _____; OLIVEIRA, Fabricio Augusto de. **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária.** Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003. p. 41-108.

REZENDE, Fernando. **O processo da reforma tributária**. Brasília, DF: IPEA, 1996. (Texto para Discussão nº 396).

_____. Modernização tributária e federalismo fiscal. In: _____. OLIVEIRA, Fabricio Augusto de. **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil**: desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003. p. 25-38.

SILVA, Emmanuel Marques; TEIXEIRA, Arilton C. C.; BAPTISTA, Ézio C. S.. Cobrança de tributos no destino: um estudo sobre a mudança na metodologia de tributação do ICMS. In: ENCONTRO DA ANPAD, 33., 2009, São Paulo. **Anais...** São Paulo: *sine nomine*, 2009. p. 1 - 15.

VARSANO, Ricardo. O sistema tributário de 1967: adequado ao Brasil de 80? **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v.11. p.203-228, 1981.

_____. A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 15, p.1-17, jun. 1997.

VIEIRA, Danilo Jorge. A guerra fiscal no Brasil: caracterização e análise das disputas interestaduais por investimentos em período recente a partir das experiências de MG, BA, PR, PE e RJ. In: MONTEIRO NETO, Aristides. **Governos estaduais no federalismo brasileiro**: capacidades e limitações governativas em debate. Brasília: Ipea, 2014. Cap. 4. p. 145-179.

EBIT. Webshoppers. 33. ed. São Paulo: Ebit, 2016. 77 p. Disponível em: <<http://www.ebit.com.br/webshoppers>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

ANEXOS

ANEXO A – Lei Complementar nº 87/1996, Art. 3º.

Art. 3º O imposto não incide sobre:

- I - operações com livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão;
- II - operações e prestações que destinem ao exterior mercadorias, inclusive produtos primários e produtos industrializados semi-elaborados, ou serviços;
- III - operações interestaduais relativas a energia elétrica e petróleo, inclusive lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, quando destinados à industrialização ou à comercialização;
- IV - operações com ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial;
- V - operações relativas a mercadorias que tenham sido ou que se destinem a ser utilizadas na prestação, pelo próprio autor da saída, de serviço de qualquer natureza definido em lei complementar como sujeito ao imposto sobre serviços, de competência dos Municípios, ressalvadas as hipóteses previstas na mesma lei complementar;
- VI - operações de qualquer natureza de que decorra a transferência de propriedade de estabelecimento industrial, comercial ou de outra espécie;
- VII - operações decorrentes de alienação fiduciária em garantia, inclusive a operação efetuada pelo credor em decorrência do inadimplemento do devedor;
- VIII - operações de arrendamento mercantil, não compreendida a venda do bem arrendado ao arrendatário;
- IX - operações de qualquer natureza de que decorra a transferência de bens móveis salvados de sinistro para companhias seguradoras.

Parágrafo único. Equipara-se às operações de que trata o inciso II a saída de mercadoria realizada com o fim específico de exportação para o exterior, destinada a:

- I - empresa comercial exportadora, inclusive tradings ou outro estabelecimento da mesma empresa;
- II - armazém alfandegado ou entreposto aduaneiro.

Fonte: BRASIL, 1996.

ANEXO B – Arrecadação Real e Anual do ICMS por Estado, em bilhões (R\$).

Estado	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
RS	21.3	21.4	24.8	23.7	26.5	27.4	28.3	30.2	30.7	29.0	30.2
SC	11.2	12.1	13.1	13.5	15.6	16.8	17.2	17.9	18.9	17.7	17.8
PR	17.0	17.9	19.8	19.7	21.1	22.7	24.2	26.6	27.4	29.0	26.6
RJ	27.4	28.0	30.1	30.8	35.3	36.2	37.9	40.6	38.5	36.6	32.5
ES	9.3	10.4	11.7	10.3	10.9	12.1	12.4	11.1	10.5	10.0	8.8
MG	30.8	33.9	38.1	35.4	40.3	41.4	43.0	45.1	45.2	41.1	41.8
SP	101.8	109.8	125.6	123.1	137.2	141.4	143.5	144.7	141.5	133.7	123.4
MS	5.4	6.1	6.9	6.4	6.7	7.5	7.5	7.9	8.1	7.7	7.3
MT	5.8	6.2	7.0	6.9	7.5	7.1	7.8	8.0	8.4	8.3	8.6
GO	8.3	8.8	10.8	10.6	12.0	12.9	14.4	15.1	15.5	15.1	14.2
DF	6.1	6.2	6.7	6.5	6.9	7.0	7.4	7.6	7.7	7.3	7.5
CE	6.9	7.0	8.0	8.3	9.4	9.8	10.4	11.2	11.4	10.9	10.6
PE	8.9	9.6	10.3	10.8	12.7	14.0	14.3	14.8	15.1	14.1	13.6
SE	2.0	2.1	2.2	2.3	2.7	2.8	3.0	3.1	3.2	3.1	2.9
AL	2.4	2.5	2.7	2.7	3.1	3.3	3.4	3.5	3.5	3.5	3.8
PB	2.8	3.0	3.2	3.5	4.0	4.1	4.5	4.9	5.3	4.9	4.8
PI	2.0	2.1	2.4	2.5	2.9	3.0	3.2	3.4	3.5	3.5	3.5
MA	3.8	3.6	3.9	4.0	4.5	4.9	5.2	5.6	5.7	5.5	6.0
BA	14.2	14.9	16.2	15.1	17.1	17.5	18.4	20.1	20.9	20.3	19.6
TO	1.3	1.4	1.5	1.5	1.7	1.8	2.0	2.1	2.3	2.3	2.4
PA	6.1	6.4	7.0	7.1	7.7	8.0	9.1	9.9	10.6	10.6	10.1
AM	6.2	6.6	7.8	6.9	8.5	8.5	9.0	9.5	9.4	8.2	7.2
RR	0.4	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7	0.7	0.7
RO	2.4	2.5	2.8	2.9	3.3	3.6	3.6	3.4	3.6	3.5	3.2
AC	0.7	0.7	0.7	0.7	0.9	0.8	1.0	1.0	1.1	1.1	1.0

Fonte: CGU, 2017 – elaborado pelo autor.