

# A UNIFICAÇÃO DO ICMS E SEU BENEFÍCIO PARA ECONOMIA DE MERCADO

ANDREY FIGUEIREDO DE ALMEIDA  
PEDRO PAULO PEIXOTO DA SILVA JUNIOR

## Resumo

*O presente artigo, tem por objetivo, possibilitar uma análise sobre a mudança na estrutura de cobranças do Imposto Sobre Circulação de Mercadoria – ICMS. Tal possibilidade se dá através de uma unificação da legislação do ICMS em nível nacional e centralizado; tendo vista que este tributo é de competência dos Estados nos preceitos da Constituição Federal de 1988. Por outro lado, temos como entrave para aplicação desta proposta, as crises econômicas suportadas nos últimos anos pelo Brasil, alto endividamento dos Entes Federativos, a perda de confiança interna e externa para realização de investimentos em nosso território e a grande crise ética em nossas instituições democráticas de direito, trazendo consigo uma grande insegurança jurídica.*

*Palavras-chave: Icms. Reforma Tributária. Empresas. Economia. Sociedade.*

## 1. Introdução

Diante da Crise Econômica e Fiscal que o Brasil vem suportando (2019), consequências de muitas intervenções estatal, aumentos de gastos públicos, práticas de políticas populistas sem qualquer responsabilidade fiscal, mercadológica e legal; há necessidade de realizar reformas estruturantes para equalizar as finanças públicas, como por exemplo, uma reforma tributária, política ou mesmo a previdenciária.

Em realidade, os sistemas que atribuem carga tributária em um maior volume sobre o consumo, resulta na extravagante oneração de forma sobeja os consumidores; enquanto os sistemas que tributa com ênfase maior sobre a renda ou a propriedade privada, pode gerar uma menor eficiência na alocação dos recursos produtivos, ficando aos entes a correlacionar de melhor forma possível os pesos da tributação para alcançar um ambiente econômico mais favorável e que compreenda da melhor forma, as necessidades da sociedade.

Avalia-se a unificação ou a centralização da legislação do ICMS e seus benefícios para a economia de mercado, e consequentemente para sociedade e as perspectivas de mudanças reais em relação à diminuição da tributação sobre a produção, à guerra fiscal, a informalidade do trabalho e ao elevado grau de sonegação.

Por derradeiro, concentrei-me no Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), por se tratar de uma grande barreira relevante para nossa economia, ser o maior volume monetário em imposto, e maior fonte de renda dos Estados Federativos do Brasil, e sua alta tributação praticada sobre os bens de consumo, em que, o Princípio da Capacidade Contributiva é irrelevante, pois independentemente da situação econômica do indivíduo, paga-se o mesmo valor de alíquota.

De outra forma a ser analisado, é se a unificação da legislação do ICMS terá capacidade de tornar o tributo mais eficiente do ponto de vista econômico, social e, principalmente, mais justo em relação à distribuição de renda, fato este correspondendo a justiça fiscal.

Um importante quesito, está em avaliar se a carga do ICMS está contendo a atividade produtiva e concebendo um macroambiente favorável ao desemprego, à informalidade e as sonegações tributária.

Portanto, a crescente taxa de informalidade do mercado de trabalho, a perda da competitividade industrial, e baixa produtividade são os problemas econômicos que comprova a necessidade de uma revisão econômica do tributo ICMS.

Afinal, o aspecto principal, é que o ICMS deve ter uma legislação única e nacional. Os estados continuariam a arrecadar o imposto, contudo, perderiam a autonomia para legislar sobre ele, objetivando a desburocratização do tributo, diminuindo essa grande barreira de entrada para novos empreendedores, contribuindo com a manutenção e geração de riquezas para a sociedade, gerando bem-estar social, e por consequência, diminuindo as guerras fiscais entres os Entes Federativos.

## **2 Da Problemática do Sistema Atual do ICMS**

A legislações em que consubstancia o ICMS, são recheados de burocracias, com uma vasta e conflituosa legislação entre os Entes Federativos, ocasionando a insegurança jurídica, com alíquotas não correspondente a proporcionalidade da realidade, assim, gerando problemas para seus contribuintes, para economia interna e externa e para toda sociedade.

De antemão, é oportuno citar o conceito de economia de mercado pelo famoso Economista Ludwig Von Mises, em sua obra, Ação Humana:

Este sistema é guiado pelo mercado. O mercado orienta as atividades dos indivíduos por caminhos que possibilitam melhor servir as necessidades de seus semelhantes. Não há, no funcionamento do mercado, nem compulsão nem coerção. O estado, o aparato social de coerção e compulsão, não interfere nas atividades dos cidadãos, as quais são dirigidas pelo mercado. O estado utiliza o seu poder exclusivamente com o propósito de evitar que as pessoas empreendam ações lesivas à preservação e ao funcionamento regular da economia de mercado. Protege a vida, a saúde e a propriedade do indivíduo contra a agressão violenta ou fraudulenta por parte de malfetores internos e de inimigos externos. Assim, o estado cria e preserva o ambiente onde a economia de mercado pode funcionar em segurança. (MISES, Ludwig. Ação Humana, 31ª edição, pag. 315)

Em verdade, o sistema brasileiro é atípico ao ser comparado com países mais avançados socialmente e economicamente mais estável, em que o principal tributo sobre consumo, seja de competência estadual ( do Ente da Federação) ou similares em outros países.

Grande parte dos países do continente europeu, os Estados Unidos da América, até mesmo países latinos americanos como Argentina, Chile e Uruguai, o tributo similar ao ICMS é de competência centralizado na União.

O ICMS por ser de competência estadual, acarreta em nosso país, 27 (vinte e sete) diferentes legislações tratando sobre o mesmo tributo, no qual, cada uma delas, tem-se procedimentos diferentes, prazos diferentes, entendimentos diferentes, alíquotas de acordo com o princípio a seletividade completamente diferentes, por consequência, impactando nas finanças empresariais, tornando-se uma barreira relevante para atuação da empresas, tratando-se de um complicador, um paralisador da geração de riquezas.

Por sua vez, as empresas são obrigadas a realizar grandes gastos com assessorias somente para poder se organizar com as obrigações acessórias cobradas pelo Ente Federativo e consequentemente conseguir realizar o pagamento do imposto devido corretamente.

Para as grandes organizações no Brasil, por seu poderio econômico, conseguem diluir os valores destes gastos em suas operações, já que detém de administradores, contadores, advogados, economistas, tecnologia entre outros atributos para conseguirem as melhores performasse em realizarem suas práticas comerciais e ganhando economia de escala para as suas organizações empresariais.

É importante mencionar, um estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT), chegou-se à conclusão que as grandes empresas em nosso país, discutem dívidas tributárias que somam mais de R\$ 500.000.000 (quinhentos bilhões de reais), ou seja, o sacrifício tributário chegou até as grandes organizações. Grande parte destas empresas, por muitas vezes, utilizam-se do poder judiciário para suspender a exigibilidade dos tributos ali discutidos, para ganhar folego momentâneo em seus fluxos de caixas para ter a continuidade de suas operações.

Além do mais, continuando nas pesquisas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT), desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 até o ano de 2017, foram criadas em matéria tributária, cerca de 377.566 (trezentos e setenta e sete mil e quinhentos e sessenta e seis) normas tributárias, e inúmeros tributos, portanto, as empresas tem uma missão de fato impossível de ser cumprida em relação as obrigações tributárias.

No entanto, os pequenos e médios empreendedores, são duramente mais afetados, pois, por muitas vezes, se endividam tão somente para manter a situação fiscal em dia, visto que, é de notório conhecimento os grandes valores das multas tributárias por seu descumprimento, e não tem acessibilidade econômica para se manter discussões pela via judiciário. Por exemplo, no Estado de Mato Grosso têm previsão de multas que chegam a 300% do valor base para sua aplicação em relação as obrigações acessórias.

Há de se ressaltar, que em muitos fiscos estaduais por exemplo, o valor de multas aplicadas pela ausência de cumprimento das obrigações acessórias, se tornou de grande importância nas receitas tributárias. O que era pra ser uma maneira de reduzir e coibir as práticas de sonegação, acabou se tornando um meio alternativo altamente eficaz de arrecadação, não to somente pelas práticas em si de sonegação, mas sim pela vasta legislação tributária e sua alta complexidade, levando os empreendedores, trabalhadores e empresários a realizar involuntariamente erros na produção de informações tributárias exigíveis pelos fiscos, contrariando direito fundamental constitucionalmente protegido do livre mercado.

A tributação só pode existir numa economia de mercado. Um dos aspectos característicos da economia de mercado é que nela não haja interferência do governo nos fenômenos do mercado e que o aparato governamental seja pequeno, de modo a absorver apenas pequena parte da renda total dos indivíduos. Sendo assim, os impostos são um meio adequado para obtenção dos recursos necessários ao funcionamento do governo. São um meio adequado porque são de pouca monta e não perturbam sensivelmente a produção e o consumo. Se os impostos crescerem acima de um limite moderado, deixam de ser impostos e se transformam num instrumento de destruição da economia de mercado. (MISES, Ludwig. Ação Humana, 31ª edição, pag. 841)

Muitos podem alegar que os pequenos empreendedores possa não ter dificuldades em relação as obrigações tributárias por ter como oportunidade de escolha por exemplo, o regime de tributação pelo Simples Nacional, o que na prática, temos como jargão no meio de profissionais tributários que o “simples não é simples” por também ser complexo.

Contudo, por muitas vezes, a suposta “facilidade” pode motivar os pequenos empreendedores, a ficarem estagnados em suas operações ao invés de prospectar um aumento no volume de venda de seus bens e serviços e ao crescimento de sua organização, pois sera necessário um adequado estudo de gestão e planejamento tributário para que não passe por dificuldades no futuro; mas que exigem investimentos no curto e médio prazo, o qual muitos não tem esta capacidade financeira.

Por efeito, com aumento dos custos com assessorias para tão somente a realização de obrigações tributárias, o empreendedor, por muitas vezes, não consegue obter condições financeiras para aplicar em sua melhora de gestão empresarial, tão menos melhorar sua

produção ou processamento de seus bens e serviços, e acaba não conseguindo concorrer em pé de igualdade com grandes organizações; o que pode resultar em sua falência, ocasionando menos riquezas para a sociedade, maiores índices de desemprego, e por consequência, menor recolhimento efetivo de impostos pelo Estado.

Inclusive, abre-se espaço para a temida preocupação constitucional, a “guerra fiscal” entre os entes federativos. Em que pese, adotando-se uma política intervencionistas para desenvolvimentos econômicos em seus estados, acabam concedendo incentivos; muitos deles ilegais e políticos, sem um meticoloso estudo sobre seus impactos econômicos.

E se tratando de incentivos fiscais concedidos pelos Entes da Federação, foi necessário, por um tempo, uma autorização ou “de acordo” de todos os Estados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), instituída pela **Lei Complementar nº 24 de 7 de janeiro de 1975** para realização de qualquer isenção, bem como é estabelecido pela **Constituição Federal, em seu artigo 155 § 2º, g**, o qual dificilmente ocorreria na prática.

A princípio, em sua constituição, o CONFAZ seria uma forma dos Estados poderem acordarem diretrizes uniformes na aplicação de suas atribuições, visando facilitar arrecadação do ICMS, bem como facilitação da permuta de informações fiscais entre os próprios Entes Federativos.

Apesar disso, em matéria de incentivos fiscais, os Entes Federativos com menor força econômica, não conseguia ter aprovação de seus modelos de incentivos fiscais para melhoramento do desenvolvimento econômico de seu respectivo Estado, pois os Estados com maiores movimentos financeiros, sempre não concordava, com intuito de garantir que as empresas sediadas por questões tributárias, não mudasse suas operações para outros Entes Federativos e conseqüentemente os levando estes, a perda das receitas tributárias.

Nesse modelo de aprovação, em que todos os Entes Federativos necessitavam aprovar o incentivo fiscal buscado por um determinado Estado, e pelo “lobby” entre grandes Estados, os entes menores acabava concedendo incentivos fiscais “desfarçados” como por exemplo redução de alíquotas, supostamente pelo princípio da seletividade por exemplo.

Devido as várias ilegalidades cometidos pelos entes federativos a respeito de incentivos fiscais de ICMS, foi promulgada a **Lei Complementar 160/2017**, o qual facilita o processamento e a legalização dos incentivos estaduais, vejamos:

Art. 1º Mediante convênio celebrado nos termos da Lei Complementar no 24, de 7 de janeiro de 1975, os Estados e o Distrito Federal poderão deliberar sobre:

I - a remissão dos créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em desacordo com o disposto na alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal por legislação estadual publicada até a data de início de produção de efeitos desta Lei Complementar;

II - a reinstauração das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais referidos no inciso I deste artigo que ainda se encontrem em vigor.

Art. 2º O convênio a que se refere o art. 1º desta Lei Complementar poderá ser aprovado e ratificado com o voto favorável de, no mínimo:

I - 2/3 (dois terços) das unidades federadas; e

II - 1/3 (um terço) das unidades federadas integrantes de cada uma das 5 (cinco) regiões do País. (BRASIL, Lei Complementar 160/2017)

Portanto, a Lei Complementar 160/2017, foi uma espécie de “correção forçada” para dar legalidade aos atos costumeiros e ilegais dos Entes Federativos. Em um linguajar um pouco mais corriqueiro, está lei apenas colocou “lenha na fogueira” para as guerras fiscais, por consequência, prejudicando toda a macroeconomia.

Em virtudes de mal aplicação, da tamanha e vasta legislação sobre o ICMS, muitas das organizações acabam repassando esses custos para o consumidor final, ocasionando como por exemplo, a inflação, e reduzindo o poder de compra da população, reduzindo a qualidade das

mercadorias e serviços para ter preços mais competitivos, portando, consumindo mais a riqueza.

No entanto, temos de levar em conta a situação fiscal dos Estados, que em boa parte estão com suas finanças comprometidas, portanto, nas atuais condições, não conseguiriam passar por uma possível reforma tributária, por conseguinte uma reforma no ICMS, pois no curto e médio prazo, ocasionaria uma queda acentuada de receita tributária, o qual é prejudicial para cumprimento das obrigações dos fiscos estaduais.

De um lado temos os empreendedores, sendo constantemente sucateados e sangrados, de outro temos os Estados, em grande parte, com a situação fiscal totalmente prejudicado, sem recursos para cumprir suas obrigações, e no meio desse caos, encontra-se a população, que sofrem consequências irreversíveis dessa situação, sem a verdadeira justiça fiscal sendo aplicada.

## 2.2 Da Unificação Do ICMS

Há muito tempo no Brasil, tem sido centro de grandes discussões políticas e populares, o tema sobre a “Reforma Tributária”. Os debates sobre o presente assunto, é consequência das exigências realizadas pela população para a simplificação e pela diminuição da burocracia estatal, o qual torna parte de forte barreiras de entrada para novos “*players*” no mercado produzirem e gerar riquezas.

Insta esclarecer, que o ICMS é um tributo de competência dos estados estabelecido pela nossa Constituição Federal, vejamos:

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

I - transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos;

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

III - propriedade de veículos automotores (BRASIL, Constituição Federal de 1988).

Antes da fundamentação da presente proposta, temos que ter fixado em mente, uma importante definição econômica sobre o conceito da Carga Tributária Ótima. O Professor e Pesquisador **José Paschoal Rossetti**, em seu livro: Introdução à Economia, traz uma brilhante concepção sobre o conteúdo, vejamos:

A carga tributária ótima é a pressão tributária que o governo pode exercer sobre as unidades familiares e as empresas não é ilimitada, desde que atendidos os princípios da justiça fiscal. Teoricamente, há uma distância ótima entre o produto e a renda agregadas e a renda disponível. A reação dos agentes privados a cargas tributárias excessivas pode resultar em redução de receita tributária efetiva; isso pelos efeitos perverso das cargas elevadas na desmotivação para o trabalho e no desestímulo à atividade produtiva. Teoricamente, o aumento para desincentivar o desemprego voluntário. (ROSSETTI, Introdução à Economia, 2016, pág. 829)

A utilização dos recursos públicos com eficiência, é fundamental para a resolução dos problemas que consomem a economia brasileira. A incapacidade de administração dos recursos arrecadados, é uma angustiante realidade em nosso país.

O atual sistema tributário, que ao decorrer dos anos após a promulgação da Constituição de 1988, fora comprovada sua tamanha ineficiência, em que, colabora para uma alocação inadequada de recursos, ou seja, seria possível obter uma maior produção com os mesmos insumos disponíveis hoje na economia, no entanto, a tributação, principalmente no ICMS, interfere demasiadamente nesta alocação. Sendo assim, inserir a questão da eficiência na análise da estrutura tributária, bem como do ICMS em específico, é fundamental.

Segundo um estudo informada pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada - IPEA os custos administrativos arcadas pelas empresas, de acordo com o relatório Doing Business 2015: going beyond efficiency do Banco Mundial, no Brasil, uma empresa de tamanho médio gasta 2.600 horas por ano com a burocracia tributária. Pode-se ressaltar, ainda, que o segundo pior país da amostra nesse quesito é a Bolívia, onde se gastam 1.025 horas.

De acordo com o Banco Mundial (WORD BANK, 2014), a burocracia tributária brasileira impõe às empresas do país um custo administrativo quase três vezes maior que o pior país já supracitado, Bolívia.

A proposta é a Unificação da legislação sobre ICMS, o qual passaria a ter uma legislação única nacional. Os Estados continuariam a arrecadar o imposto, mas perderiam a autonomia para legislar sobre ele.

Esta medida visa desburocratizar o imposto, evitando que as empresas tenham que lidar com 27 (vinte e sete) legislações Estaduais, assim diminuindo seus custos, e se concentrando mais em suas operações, por consequência gerando mais riquezas e empregos para a sociedade.

Apesar disso, diante das crises econômicas e fiscais, que atualmente, estão sendo suportadas pelos Estados da Federação, uma proposta para implementação desta unificação e que retire sua competência legislativa sobre o tributo, dificilmente seria aceito pelos entes tributantes, vejamos esta situação retratada nos gráficos abaixo:

## ESTADOS QUE DECRETARAM CALAMIDADE

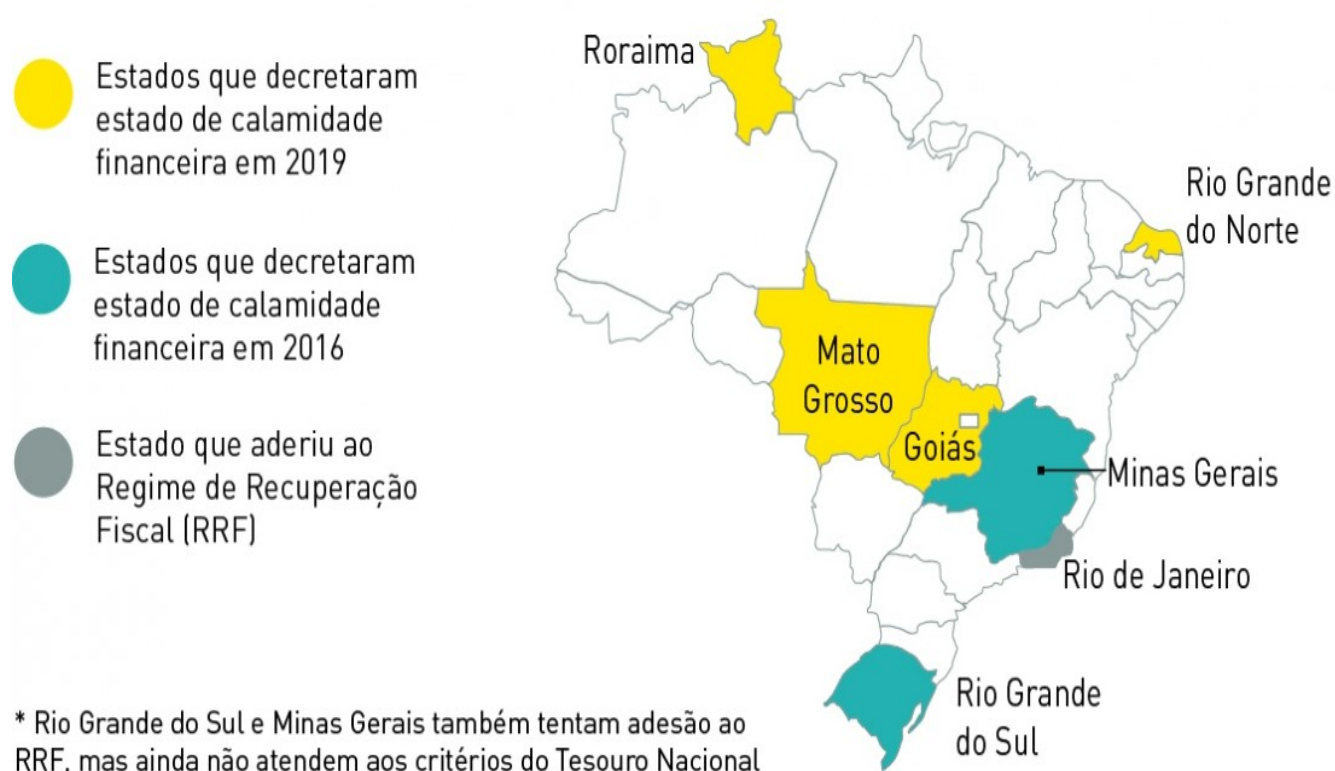
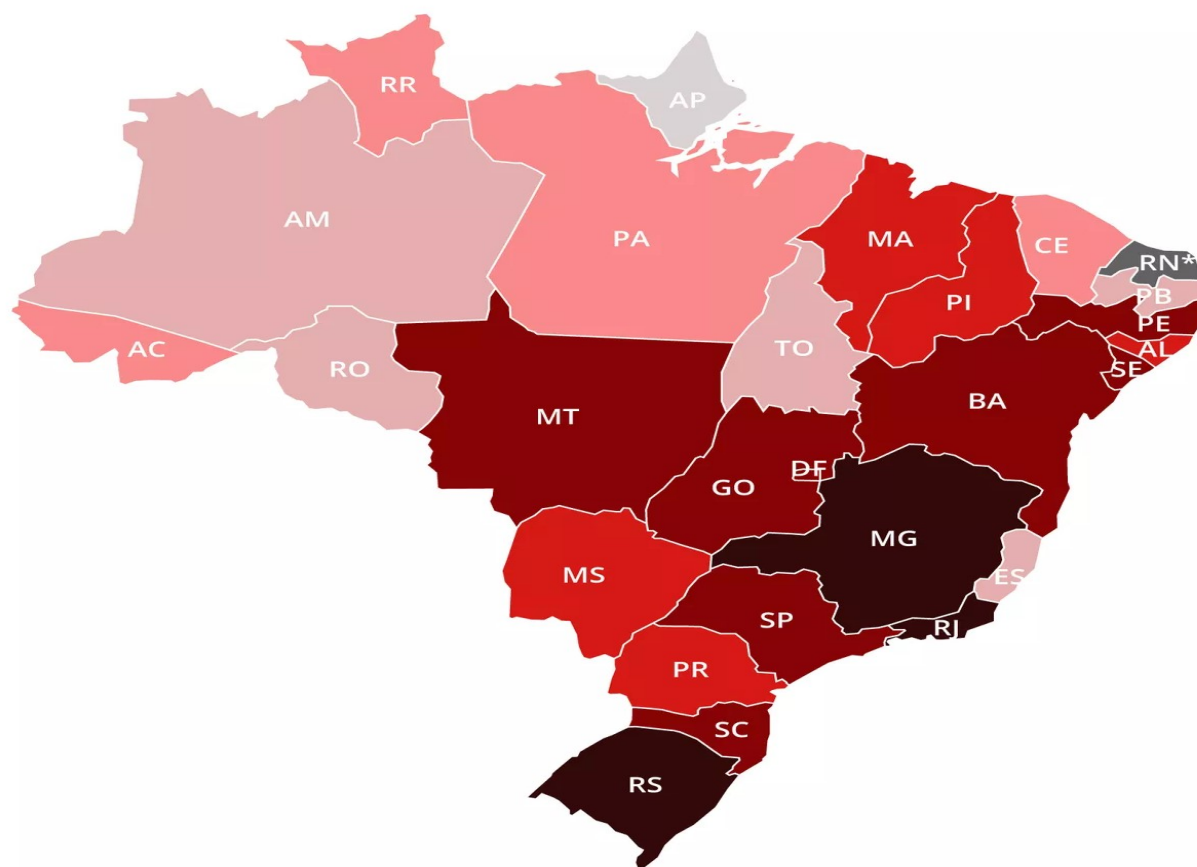


Figura 1: **Estados que já Decretaram Calamidade Financeira**

Fonte: <https://www.opovo.com.br/jornal/poleytica/2019/01/27883-um-quarto-dos-estados-brasileiros-esta-em-calamidade-financeira.html>

## Escala da situação fiscal

8 a 10	6 a 8	5 a 6	4 a 5	2 a 4	0 a 2
Muito boa	Boa	Média	Fraca	Muito Fraca	Péssima



### Como os Estados são avaliados:

As notas levam em conta seis indicadores das contas públicas. Cada indicador tem um peso diferente: **endividamento** (20%); **poupança corrente** (25%), **liquidez** (25%), **resultado primário** (15%), **despesa com pessoal e encargos sociais** (10%) e **investimentos** (5%).

As notas também são concedidas com base no **desempenho das finanças públicas dos três últimos anos**

Figura 2: Situação Fiscal dos Estados Brasileiros

Fonte: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/12/14/seis-governadores-devem-comecar-mandato-com-situacao-fiscal-confortavel-aponta-estudo.ghtml>

## Gastos dos estados com pessoal em % da receita líquida

Lei diz que esses gastos não podem passar de 60% da receita líquida

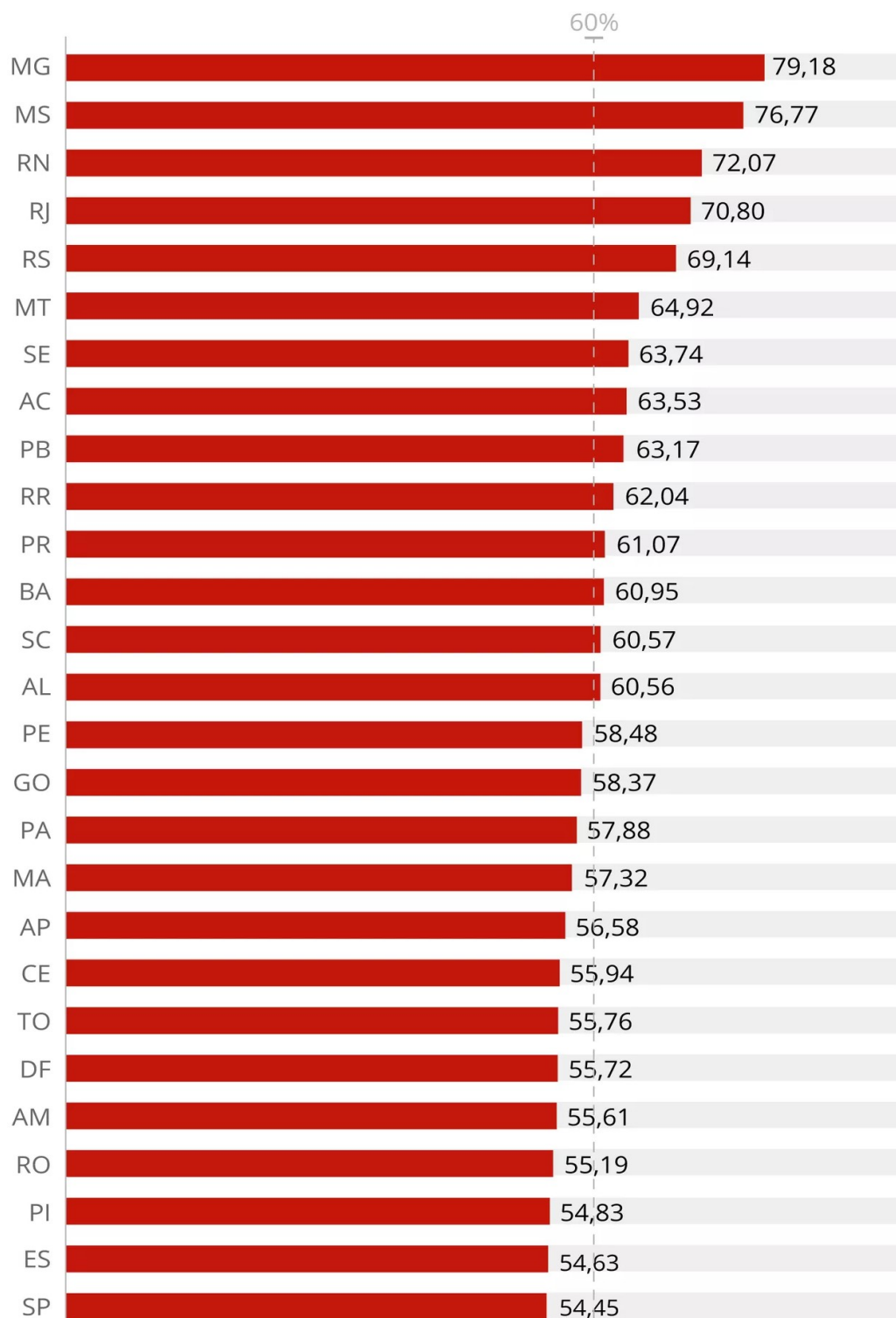


Figura 3: Gastos dos Estados Brasileiros com pessoal

Fonte: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/11/13/14-estados-superam-limite-da-lrf-para-gastos-com-pessoal-em-2017-diz-tesouro-nacional.ghtml>



Para que seja possível sua implementação, teria que ocorrer uma nova distribuição e organização financeira entre os entes Federativos (União, Estados e Municípios); como por exemplo a União poderia descentralizar suas vastas contribuições cobradas por ela para os Estados e Municípios; auxílio financeiros diretos da União para os entes, ou até mesmo, uma reformulação nas competências tributárias constitucionalmente previstas. Alternativas estas que devem ser muito bem aprofundadas, e discutidas.

Além do mais, pode ocorrer um grande embate com o princípio da seletividade entre os estados. Por exemplo, Cada Estado tem o potencial de gerar uma política econômica diferente, pois a estrutura produtiva dos Estados são muito diferentes em nosso país, bem como o perfil da arrecadação, os quais são muitos diversos. Vejamos, o Estado de Mato Grosso, altamente dependente do agronegócio, enquanto o Estado de São Paulo, altamente industrializado, uma possível unificação de alíquotas por exemplo, por setor econômico, independente do perfil do Estado, poderá acarretar em severas oscilações para as contas públicas.

No entanto, a complexidade de sua arrecadação, principalmente no que se refere às inúmeras alíquotas diferenciadas entre os Estados, contribui para a guerra fiscal, bem como incita os contribuintes de maior poderio econômico em planejamentos tributários e a sonegação, e por muitas vezes a inibição, ou aumento da informalidade entre os novos empreendedores, por consequência, aumentando as dificuldades de entradas em um ambiente extremamente hostil.

De modo geral, o alto número de impostos sobre o consumo, acaba por tornar ineficiente o sistema tributário contemporâneo, pois resulta na contribuição à distorção do emprego eficiente de recursos financeiros para a produtividade, seja elas pelos custos de novas tecnologias, profissionalização, entre outros. Além disso, a diferenciação das alíquotas determina privilégios a determinados setores, aumentando ainda mais o grau de ineficiência econômica e criação de ciclos depressivos.

Deve-se considerar um aumento progressivo na tributação na renda ao invés da tributação no Consumo. Primeiro que é mais simples para fiscaização, segundo que corrige as distorções nos preços dos bens produzidos, terceiro que aumenta a competitividade de maneira justa e ideal.

Vejamos graficos comparativos do Brasil à outros países em relação ao sistema de tributação.

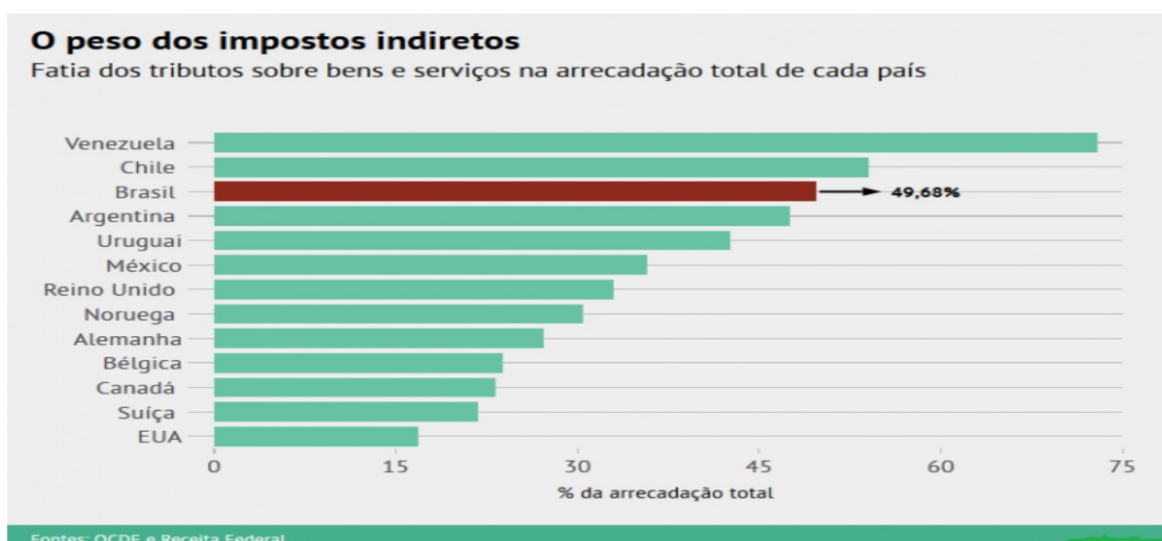


Figura 4: Gráfico da proporcionalidade dos tributos indiretos nos países.

Fonte: OCDE e Receita Federal do Brasil

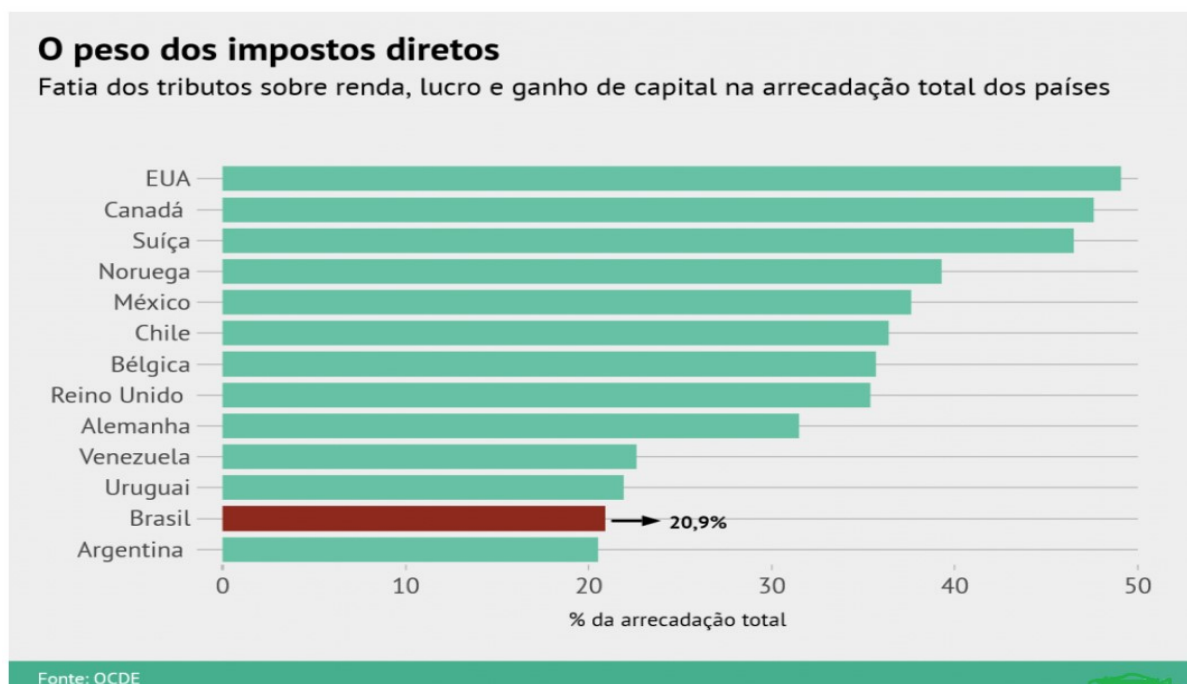


Figura 5: Gráfico da proporcionalidade dos tributos indiretos nos países.

Fonte: OCDE e Receita Federal do Brasil

Outro ponto a ressaltar em conexão com a complexidade de arrecadação e as excessivas cobranças do ICMS, trata-se da teoria do economista norte americano, formado na Universidade de Stanford, Arthur Laffer, a famosa e muito conhecida Curva de Laffer.

A teoria da Curva de Laffer diz sobre a forma de utilização de alíquota de cobrança para qualquer tributo em comparação ao seu retorno financeira para o ente competente. Arthur Laffer demonstra a relação da elasticidade econômica da receita tributária e as alíquotas a serem cobrados e correlacionando a real efetividade que o governo arrecada desses tributos.

Na proporção que se eleva a alíquota do ICMS por exemplo, até em um determinado ponto, terá como efeito, uma maior arrecadação, entretanto, existe um limite máximo no valor de alíquota que pode ser cobrado e efetivamente recebido pelo ente competente; valor este que, sendo superado, faz com que o majoramento da alíquota, diminuam a arrecadação ao invés de aumentá-la, tratando-se de um efeito contrário ao desejado. Por consequência, estimulam a sociedade sonegar, a produzir informalmente ou, o que é pior, a não produzir; vejamos o gráfico em que exemplifica a presente teoria:

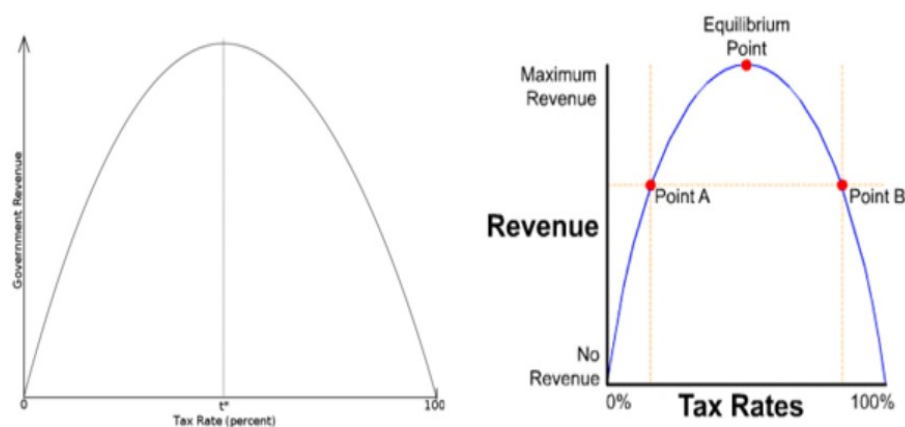


Figura 6 Gráfico Curva de Laffer.

Fonte: [economianostra.wordpress.com/2013/05/01/os-impostos-e-a-curva-de-laffer/](http://economianostra.wordpress.com/2013/05/01/os-impostos-e-a-curva-de-laffer/)

O ponto central da Curva de Laffer, é comprovar que em um determinado valor de alíquota cobrada de um determinado tributo, as receitas tributárias começam a cair proporcionalmente ao aumento das alíquotas. Portanto, quanto mais impostos, burocracia, o contribuinte tem a pagar e realizar as obrigações, com acréscimos de dificuldades, há o incentivo para informalidade, sonegação e a estruturação de uma barreira burocrática para entrada de novos empreendedores. Ou seja, quanto mais impostos, pior suas consequências para a economia de mercado, fato este de puro intervencionismo estatal.

Os homens de negócios se queixam do caráter opressivo de uma tributação excessiva. Os governantes ficam preocupados com o risco de “matar a galinha dos ovos de ouro”. Entretanto, o verdadeiro ponto crucial do tema tributação está no fato paradoxal de que quanto mais aumentarem os impostos, mais debilitada fica a economia de mercado e, conseqüentemente, o próprio sistema tributário. Portanto, torna-se evidente a incompatibilidade, em última análise, entre preservação da propriedade privada e medidas confiscatórias. Cada imposto em si, bem como o sistema tributário de um país como um todo, tornam-se autodestrutivos quando ultrapassam certos limites. (MISES, Ludwig. Ação Humana, 31ª edição, pag. 841)

Em resposta, há vários especialistas na área de tributação, como o atual Ministro de Economia Do Brasil Paulo Guedes (2019), o Economista Bernard Appy, ex-Deputado Federal Luiz Carlos Hauly, o Advogado Luiz Gustavo Bichara, sócio do Bichara Advogados, que defendem por exemplo, a adoção de um Imposto sobre Valor Agregado único, o famoso IVA e suas inúmeras derivações; praticado em vários países desenvolvidos, como por exemplo, Canadá, Austrália, Bélgica, Japão entre outros, o qual tem por objeto, a unificação do ICMS, porém, adiciona o IPI, as contribuições como PIS e COFINS ou até mesmo com possibilidades de inclusão até mesmo do ISS, Imposto municipal, em um único tributo de competência do governo federal, e o qual se compartilha com os Estados e Municípios os valores arrecadados. As alegações, trata-se que, com este sistema aplicado, evitaria problemas de coordenação entre os entes, bem como melhor planejamento econômico em nível nacional, dando condições para criar um ambiente macroeconômico mais estável para as empresas realizarem suas operações para geração de riquezas.

Apesar das vantagens, como uma simplificação e transparência em seu recolhimento, o IVA de forma genérico, expô-se a colidir em questões políticas, como pacto federativo, já que dificilmente os entes abririam mão de sua competência sobre o tributo de maior volume monetário, o ICMS, bem como a forma a ser realizado a divisão ou na transferência dos valores arrecadados pela União. Desta maneira, abre-se muita margem para barganhas entre políticos e a corrupção.

Em princípio, há também com o sistema IVA, uma grande possibilidade de gerar dependência financeira dos Entes Federativos em relação a União. Em resposta, o Sistema supostamente a ser criado, deve ser muito sólido e transparente para os Entes bem como as sociedades.

Nessa transparência, deve conter muito bem definidos os valores reais de divisão para o Estado, um sistema eficaz de acompanhamento real gerados de receita tributária originadas em determinado Ente Federativo, facilidade ao acesso da sociedade ao sistema para verificação da arrecadação tributária, bem como o recebimentos da receita tributárias vindas da União, entre vários outros aspectos.

Por outro lado, uma maneira que poderia ser implementado, é tão somente a unificação da Legislação do ICMS para que não houvesse tanta disparidade em alíquotas e sua aplicabilidade entre os Entes, no entanto as atribuições restantes, como exercício do poder de polícia, os lançamentos tributários, a arrecadação em si, permaneceria com os Estados.

Com a centralização da competência para legislar sobre o ICMS, serviria como uma “bussola” para nortear os entes federativos, o qual seria uma espécie parecida com a Lei complementar 87/1996, a Lei Kandir com maior profundidade, já que ela se limita a normas gerais, assim como estabelecida pela Constituição Federal.

Outro assunto de grande importância, a ser solucionada pela unificação da legislação do ICMS, são as guerras fiscais entre os entes federativos; que a princípio, leva-nos acreditar, que incentivos e benefícios fiscais, se trata de um poderoso instrumento para trazer vantagens competitivas para os estados, pois as empresas atraídas por essa prática promovem a atividade econômica, aumentando a produção e a criação de emprego no território do estado, bem como proporciona receitas tributárias ao fisco.

Entretanto, na maioria das vezes, são os estados mais ricos, melhor desenvolvidos economicamente, até pela historicidade como Brasil Império e República, com a melhor infraestrutura que conseguem alocar empresas maiores e mais estruturadas, assim prejudicando os demais entes.

A consequência de incentivos fiscais pelos entes, pela interferência direta no livre mercado, através deste ato, pode insurgir em várias complicações como ciclos econômicos depressivos, prejudicar os Estados menos desenvolvidos; cria-se “demandas artificiais”, ou seja, sem as condições dos benefícios fiscais, dificilmente determinada empresa se instalaria naquele determinado local para realizar suas operações, assim, atrapalhando todo o macroambiente em nível nacional. Obviamente em que há Exceções, até constitucionalmente previstas, como no art. 173 da nossa Carta Magna:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. (Brasil, Constituição Federal de 1988)

Se uma empresa com benefício fiscal, se instala em um Estado, o qual em condições econômicas atuais, não se instalaria, de fato, fica muito vulnerável a qualquer embate econômico imprevisto, não obtendo uma operação efetivamente sustentável, trazendo severos resultados como, falência, aumentar taxa de desempregos, problemas com insolvência, principalmente com as obrigações tributárias. Portanto, os pontos positivos de incentivos fiscais, por muitas vezes é apenas temporário, que na grande maioria, é utilizado pela classe política tão somente por interesses pessoais, não se importando com a perversidade que tais atos resultam para toda sociedade.

A direção de todos os assuntos econômicos, na sociedade de mercado, é uma tarefa dos empresários. Deles é o controle da produção. Estão no leme e pilotam o navio. Um observador superficial pensaria que eles são os soberanos. Mas não são. São obrigados a obedecer incondicionalmente às ordens do capitão. O capitão é o consumidor. Não são os empresários, nem os agricultores, nem os capitalistas que determinam o que deve ser produzido. São os consumidores. Se um empresário não obedece estritamente às ordens do público tal como lhe são transmitidas pela estrutura de preços do mercado, sofre perdas, vai à falência, e é assim removido de sua posição eminente no leme do navio. Outro que melhor satisfizer os desejos dos consumidores o substituirá. (MISES, Ludwig. Ação Humana, 31ª edição, pag. 328)

A decisão de operação de uma empresa, deve ser naturalmente tomada por seus empreendedores, acionistas ou conselho, e não incentivada pelo Estado. Vivemos em um mundo capitalista e globalizado; as empresas devem ser flexíveis e suprir as necessidades da sociedade de acordo como são exigidas; não cabe ao Estado imputar o que a sociedade queira, como incentivar uma operação de uma empresa em seu território, e sim a sociedade desejar os

serviços e produtos do empreendedor e pagar o preço por eles, por consequência, o estado poderá tributar a presente operação de maneira ótima.

Uma importante conceituação realizada pelo Ludwig Von Mises, economista Austríaco, de grande importância nos estudos do “*laissez faire*”, sobre como o intervencionismo estatal, seja por facilitação ou privilégios, são tóxicos para a livre iniciativa:

Ao analisar os problemas econômicos do intervencionismo não precisamos nos ocupar daquelas medidas do governo cujo objetivo é influenciar imediatamente a escolha de bens de consumo pelos consumidores. Toda interferência do governo na atividade econômica afeta indiretamente o consumo; por alterar os dados do mercado, altera também as valorações e a conduta dos consumidores. Mas, se o objetivo do governo é apenas forçar o indivíduo a consumir bens diferentes daqueles que consumiria, se não houvesse a coerção governamental, não haveria problema especial a ser examinado pela ciência econômica. É fora de dúvida que um forte e implacável aparato policial é capaz de obrigar o indivíduo a consumir o que não deseja. (MISES, Ludwig. Ação Humana, 31ª edição, pag. 832)

A intensa autonomia dos Entes Federativos para legislar, e a total ausência de compatibilização entre as legislações estaduais, ou políticas macroeconômicas a nível nacional, deram origem as várias e preocupantes distorções vivenciadas hoje em nível nacional, principalmente em alocação dos recursos na economia como por exemplos, as empresas automobilísticas, que ficam atrás de incentivos dados pelos os Estados, justamente por que as operações se tornou insustentáveis devido as demandas artificiais.

Outro efeito da guerra fiscal, é a insegurança jurídica que os empreendedores enfrentam com os incentivos, pois, uma vez dado as empresas, posteriormente podem ser declarados ilegais pelo Poder Judiciário por carecer de formalidades legais. Conforme a Lei Complementar 160/2007, que proíbe a concessão de qualquer tipo de benefícios ou incentivos fiscais pelos estados, exceto nos casos em que são aprovados de acordo como é normatizado por estes no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz). Não obstante, a citada lei, dificilmente é respeitada em seu inteiro teor, em que, diversos entes federativos concedem benefícios em desobediência deste órgão.

Em consequência, o Supremo Tribunal Federal (STF) do Brasil, em 2011, declarou vários incentivos realizado pelos entes federativos, inconstitucionais, por contrariar os arts. 150, 6º, 152 e 155, 2º, inciso XII, letra “g”, da CF/1988. Em abril de 2012, o Supremo Tribunal Federal elaborou a Súmula Vinculante no 69, com o seguinte preceito:

Qualquer isenção, incentivo, redução de alíquota ou de base de cálculo, crédito presumido, dispensa de pagamento ou outro benefício fiscal relativo ao ICMS concedido sem prévia aprovação em convênio celebrado no âmbito do CONFAZ, é inconstitucional. (STF, 2012, Súmula Vinculante nº 69).

Aliás, incentivos estes, que na maioria das vezes, contraria o princípio constitucional e tributário da isonomia. O fisco, tem a obrigação e o deve dar tratamento igual aos contribuintes em situações equivalentes.

O livre mercado, direito este constitucionalmente defendido também como livre iniciativa em seu artigo 1º, IV da Carta Magna, é a forma de economia em que não há subsídios, ou empréstimos subsidiados há uma determinada cadeia de produção com os tributos recolhidos da população em direção à empresas “favoritas” ou ligadas à determinado político que represente momentâneo de um determinado Ente Federativo; não ocorre práticas de protecionismo, não há grandes barreiras burocráticas governamentais para obstar entrada de novos concorrentes em qualquer setor do mercado, como ocorre por exemplo, em setores regulados por agências de regulação (ANEEL, ANAC, ANAP), ninguém é impedido de

empreender em qualquer área da economia, e não há altos tributos que impedem que novas empresas surjam e cresçam.

Quanto mais próximo do modelo econômico e tributário desta natureza, mais verdadeiramente capitalista se tornará, e por consequência, diminuindo vários problemas econômicos e sociais criados tão somente pelos governos. Portanto, com uma centralização na legislação do ICMS, as guerras fiscais entre os entes federativos, seria eliminado.

Com a simplificação, organização ou facilitação em sua legislação, resulta em baixos custos de manutenção para o governo e para os contribuintes. Os custos do governo estão associados às atividades de arrecadação e à fiscalização, como investimentos em muitos trabalhadores via concurso público, aumentando muito gastos públicos em efeito cascata, constantes gastos em tecnologia para melhor realização de cruzamentos de dados, devido ao grande volume de informações exigidas pelos os fiscos, maior estrutura física, entre outros gastos. Já os custos dos contribuintes estão associados ao esforço do contribuinte para cumprir as obrigações acessórias. Quanto mais complexa for a legislação tributária, maiores serão os custos incorridos pelos contribuintes e pelo governo.

É importante afirmar que, em um ambiente econômico justo estabelecido, sem diferenciação de alíquotas ou incentivos fiscais, ou protecionismo realizado pelos entes, as empresas, principalmente as pequenas e médias, podem concorrer em pé de igualdade com seus concorrentes, no qual, o resultado desta concorrência, beneficia os consumidores, consequentemente toda a sociedade. Nesse ponto, os consumidores vão pagar preços menores pelas mercadorias desejadas devido a ampla competitividade.

Por outro lado, as empresas teriam recursos disponíveis para aplicar em melhoramento de suas operações, administração, produtos, para que consiga competir com as concorrências, portanto beneficiando toda a sociedade. Mas atualmente não é o que ocorre, já que, as pequenas empresas dificilmente sobrevivem, e grande parte dos tributos indiretos, como ICMS, e seus custos, são repassados para os consumidores, e quando não são repassados, diminui muito a margem de ganho para empresas, tornando-as obsoleta, insustentáveis, sem geração de riquezas.

Logicamente, nas condições econômicos atuais em que vivemos, uma unificação da competência sobre o ICMS, obrigatoriamente exige um folego financeiro enorme para os Estados, situação está não inclusa em nossa realidade. Boas partes dos entes, como já supracitados, estão com suas finanças colapsadas, não tendo capacidade para passar por essa reforma.

Claro que para chegar a este nível de dificuldade financeira, temos os péssimos planejamento financeiro dos estados, os enormes gastos crescentes, a corrupção, e um tópico em especial, a Previdência social, no qual é o grande sugador de recursos pelos Entes Federativos, como acontece pela própria União.

Segundo estudos realizados pelo Ministério de Planejamento (2019), cerca de 53,4% dos gastos do orçamento público Federal, é com a Previdência Social; e este número tende a crescer.

Os Estados bem como os Municípios deve ser assegurado o aporte de recursos necessários ao desempenho de suas funções. Se a unificação implicar em perdas financeiras para os Estados e Municípios, devem ser compensadas com outros auxílios pela União. Na verdade, o correto, é que tem que haver uma descentralização dos recursos da União para os Entes Federativos, já que são estes melhores e capazes de identificar as necessidades da sociedade por estar em maior contato.

Outro mecanismos interessante e amplamente utilizado por grandes potências econômicas, é a internacionalização do mercado brasileiro. Hoje o mercado brasileiro é totalmente fechado, protecionista, o que dificulta muito as exportações a ser realizado por grande parte dos empreendedores.

Basicamente o que se exporta no Brasil, conjuntamente com o petróleo, minério de ferro, são apenas commodities agrícolas (soja, milho, feijão, arroz, café entre outros). O país não realiza exportações de bens industrializados devido a sua política arcaica de protecionismo, em que os bens de consumo importados passam por uma forte taxa, induzindo aos consumidores internos a não comprarem pelo alto preço a ser pago.

Em uma relação coerente e transparente com outros grandes blocos econômicos no mundo, como a União Europeia, o Nafta por exemplo, poderá criar um aumento no volume de vendas de produtos de bens de consumo e serviços brasileiros para ser exportados, conseqüentemente os Fiscos brasileiros ganhariam com um aumento de arrecadação. Obviamente, em nossa legislação tributária atual, esse tipo de política econômica não poderá ser implantada sem antes uma boa reforma estrutural, mas é um excelente caminho a ser percorrido pelo Brasil.

Em conclusão, a presente proposta, tem por objetivo, buscar a máxima eficiência econômica, melhorar a alocação de recursos pelos empreendedores, até mesmo pelo os Estados pois impedirá também a utilização desse imposto como fonte de favorecimento fiscal entre os entes. Com isso, os entes federativos, podem focar seus investimentos, tão somente no que realmente precisa, como infraestrutura, segurança, saúde e educação por exemplos, sem aumentos de custos e gastos, concentrando no que realmente é prioridade.

Ao fim, ficam evidentes duas questões: a equidade social no país poderá ser alcançada simplesmente com a redução da excessiva carga tributária. Por outro lado, no caso específico do Brasil, a eficiência econômica só poderá ser conquistada com menos impostos indiretos que recaem sobre a produção, e a sua simplificação na aplicação do Tributo ICMS.

### **3. Conclusão**

Podemos concluir que o governo deve ajustar primeiramente e urgentemente a expansão dos gastos públicos de todos os entes federativos, seja pela previdência, já que o estado hoje encontra-se inchado, tanto em servidores ativos e aposentados, a rápida digitalização dos serviços públicos, desburocratização para acelerar os empreendimentos, a efetiva redução dos gastos públicos, e conseqüentemente, a diminuição do próprio estado nas intervenções econômicas, em que, grande parte, ocorre por incentivos fiscais.

Respeitando a liberdade dos indivíduos, claro que respeitando setores que necessariamente necessita-se de uma regulação mais contundente, os empreendedores podendo desenvolver seu labor, irá apresentar efeitos melhores sobre o crescimento econômico do que investimentos ou incentivos originados diretamente do Estado, baseando-se no aumento da arrecadação de impostos.

Portanto, um grande ajuste fiscal, derivado de uma reforma administrativa, com fins de melhoras de procedimentos de trabalho interno do próprio Ente Federativo, irar produzir fôlego necessário para que ocorra a redução de tributação e intervenção dos Estados, o qual se torna a melhor maneira de reduzir o déficit e a dívida. O corte de gastos, desde problemas financeiros de famílias, até problemas do próprio Estado, é a forma mais segura de resolver um desequilíbrio orçamentário, pois além de estancar a própria dívida, ainda consegue conter o crescimento das dívidas futuras, e até mesmo reduzi-la em alguns casos.

Se o objetivo é ajustar as contas públicas e ao mesmo tempo, proporcionar riqueza para toda sociedade, seja com menos inflação, maior poder de compra, facilidade de produção e obtenção de bens de consumo e serviços, ter efetivamente um crescimento verdadeiramente econômico, é muito mais eficiente reduzir os gastos públicos do que aumentar impostos.

## Referências

- ROSSETTI, José. **Introdução À Economia**. 21ª ed. São Paulo: Grupo Editorial Nacional, 2017.
- SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações, Compêndio**. 1ª ed. São Paulo: Hunter Books Editora, 2014.
- MISES, Ludwig. **Burocracia**. 1ª ed. São Paulo: Vide Editorial, 2018.
- SABBAG, Eduardo. **Código Tributário Nacional Comentado**. 2º ed. São Paulo: Grupo Editorial Nacional, 2018.
- MISES, Ludwig. **Ação Humana**. 31ª ed. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.
- INSITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA. **Tributação no Brasil: estudos, ideias e propostas: ICMS, seguridade social, carga tributária, impactos econômicos**. Brasília, IPEA, 2017.
- INSITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA. **Texto para Discussão: Uma Reforma Dual e Modular da Tributação Sobre o Consumo no Brasil**. Brasília, IPEA, 2018.
- FIGUEIREDO, Vinicius. **O ICMS e a Guerra Fiscal entre os estados**. Artigo – Revista da EMERJ, v. 12, nº 48. Rio de Janeiro, 2009.
- HITT, Michael. **Administração Estratégica: Competividade de globalização**. São Paulo: Ed. Thomson Leraning, 2008.
- BRIGHAM, E.F.; GAPENSKI, L. C.; EHRBARDT, M.C. **Administração Financeira, Teoria e Prática**. São Paulo: Ed. Atlas, 2000.
- REZENDE, Denis Alcides. **Planejamento estratégico público ou privado: guia para projetos em organizações de governo ou de negócios**. São Paulo: Editora Atlas 3ª. Edição, 2015.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 05 de abril. 2019.
- BRASIL. **LEI Nº 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm)>. Acesso em: 30 de fevereiro. 2019.
- BRASIL. **LEI COMPLEMENTAR Nº 87, DE 13 DE SETEMBRO DE 1996**. 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. (LEI KANDIR). Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp87.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm)>. Acesso em: 30 de fevereiro. 2019.

**BRASIL. LEI COMPLEMENTAR Nº 160, DE 7 DE AGOSTO DE 2017.**

Dispõe sobre convênio que permite aos Estados e ao Distrito Federal deliberar sobre a remissão dos créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em desacordo com o disposto na alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal e a reinstauração das respectivas isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais; e altera a Lei nº 12.973, de 13 de maio de 2014. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp160.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp160.htm)>. Acesso em 05 de junho.2019.

FONSECA, Thiago. **Eis um gráfico (atualizado) que assusta e deprime: a evolução dos gastos do governo federal.** 2019. Disponível em: <<https://www.mises.org.br/Article.aspx?id=2941>>. Acesso em: 9 maio. 2019.

LUNGOV, Felipe. **A liberdade econômica no mundo em 2018.** 2019. Disponível em: <<https://www.mises.org.br/Article.aspx?id=3000>>. Acesso em: 28 de fevereiro. 2019.

DREHER, Bruno. **Um exemplo prático de como a intervenção estatal afeta o mercado de livros no Brasil.** 2019. Disponível em: <<https://www.mises.org.br/Article.aspx?id=2981>>. Acesso em 05 de fevereiro.2019.