

São Paulo: Tesouro Nacional II?

Recentemente o governador de São Paulo visitou o Espírito Santo para firmar um convênio que trata de arrecadação de ICMS por substituição tributária. De acordo com o noticiário, o convênio trará maior arrecadação para o governo capixaba, porque São Paulo recolherá o ICMS devido pelos varejistas e distribuidores do Espírito Santo diretamente das indústrias paulistas, dificultando assim a evasão fiscal. Este já é o nono acordo deste tipo que o Estado de São Paulo assina.

Em termos de eficácia, a terceirização da arrecadação do ICMS para o governo de São Paulo parece interessante. No entanto, a motivação do Estado paulista em trabalhar pelos outros não é lá tão republicana. Na verdade, este tipo de acordo tem conseqüências político-econômicas não desprezíveis que precisam ser levadas em conta.

Em primeiro lugar, o recolhimento do ICMS por substituição tributária por um terceiro Estado implica a transferência do fluxo de caixa de um estado para o outro. Ou seja, os convênios que vem sendo firmados implicam que o varejista ou distribuidor dos outros estados precisam pagar adiantado o imposto que incide sobre a venda de suas mercadorias antes mesmo de vendê-las e esse caixa fica no entesourado em São Paulo, até que seja repassado.

O segundo ponto relevante, esse de maior natureza política, é que os convênios de ICMS transformam o Tesouro do Estado de São Paulo no Tesouro Nacional II, na medida em que os outros estados dependem do repasse do governo Paulista para pagar suas contas.

Visto de forma individual, pode parecer interessante para cada estado abrir mão de arrecadação hoje, para obter maior repasse amanhã. No entanto, do ponto de vista republicano, temos um problema grave. São Paulo já possui preponderância econômica por toda sua pujança industrial, no entanto o Brasil se manteve unido como um único estado soberano devido a representatividade política dos outros estados. O Senado Federal é composto por 3 senadores de cada estado, Acre ou São Paulo. São Paulo possui cerca de 20% da população do país, mas conta com apenas 13% dos assentos na Câmara de Deputados do Brasil. Temo as conseqüências políticas de termos São Paulo como o cerne da arrecadação nacional do ICMS, afinal ir contra os interesses de quem entesoura o seu dinheiro pode-lhe sair caro.

No mundo, o imposto sobre valor agregado é em geral arrecadado pelo governo federal. Nos EUA, o imposto sobre vendas é estadual, como era no Brasil antes do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) implantado pelos nossos ilustres Campos e Bulhões logo após o golpe militar de 1964. Já o Canadá usa um sistema misto, onde o imposto sobre o valor agregado é federal e o imposto sobre vendas é provincial.

O imposto sobre valor agregado veio ao longo do tempo substituindo o imposto sobre vendas devido a sua característica não cumulativa e por tornar a sonegação mais difícil. Afinal a principal característica de impostos como o ICMS é o registro da cadeia produtiva de uma mercadoria, um prato cheio para qualquer auditor competente, já que evasão necessariamente significa inconsistência.

Em resumo, estamos observando hoje a criação do Tesouro Nacional II em conseqüência de uma reforma fiscal incompleta nos anos 60. O antigo imposto estadual sobre vendas e consignações que precisava de descentralização para maior eficiência foi transformado em imposto sobre valor agregado (ICM). No entanto, apesar da nova modalidade de taxaço ser mais eficaz se arrecadada de modo centralizado, o legado a fez permanecer estadual. Outro país que vive pesadelo fiscal da mesma monta é a Índia que fez, nesta década, o mesmo tipo de reforma incompleta que o Brasil. Creio que o modelo misto canadense seja o caminho para o novo pacto federativo dando aos Estados e a União as suas devidas competências.

Igor Barenboim é PhD em economia por Harvard e subsecretário de Administração da cidade do Rio de Janeiro