CONCLUSÕES

Isenções, diferimentos e reduções de base de cálculo têm efeitos equivalentes ao das diferenças de alíquotas[130]. Por isso, tem-se afirmado a insuficiência do estudo, apenas, das alíquotas incidentes sobre os produtos, sem a noção da incidência sobre todas as fases do processo produtivo e de comercialização.

Essas desonerações só implicam numa redução da carga fiscal quando contemplam a etapa final de comercialização e tributam em cascata, se estabelecidas apenas em fase intermediária, exceto se houver possibilidade de transferência dos créditos tributários não aproveitados.

A lei 6.374/89, que instituiu o ICMS em São Paulo, diferencia o tratamento entre redução de alíquota e redução de base de cálculo, de forma coerente com o objetivo de cada um. A redução de alíquota para a cesta básica objetiva desoneração e, coerentemente, há manutenção integral de créditos tributários. Já a redução de base de cálculo para as exportações de produtos semi-elaborados visa elevar arrecadação e, portanto, limita-se o aproveitamento de créditos tributários.

O setor agropecuário certamente foi contemplado com a

---

[130] Diferenças nos prazos de pagamento não foram levantados neste trabalho, mas tornam-se mais importantes à medida que as taxas de inflação elevam-se.

ampliação das possibilidades de transferências a partir do ICMS. Com o ICM, o setor era considerado o primeiro elo da fase produtiva, não havendo previsão de transferência de imposto pago sobre aquisições anteriores, as quais eram isentas. O regulamento do ICMS, ao pretender tributar os insumos agropecuários, prevê o repasse dos pagamentos de ICMS realizados sobre os insumos aos destinatários, adquirentes do produto agrícola, os quais recolhem o imposto em substituição ao produtor.

Os estabelecimentos produtores de insumos agropecuários também foram contemplados com a ampliação das possibilidades de transferência. O RICM isentava os insumos, sendo que a isenção implicava em perda do imposto pago sobre as matéria-primas utilizadas pelas empresas produtoras de insumos agropecuários. O RICMS prevê o repasse desses créditos aos respectivos fornecedores, por isso não insentou os insumos agropecuários, mas diferiu e dispensou o pagamento, constituindo um sistema onde a carga tributária é ainda menor que a do sistema anterior, onde havia a isenção.

Conclui-se que as principais modificações do ICM/ICMS estabelecidos pela CF-88 refletiram-se na sistemática do imposto incidente sobre os agrupamentos estudados.

A seletividade implicou na criação de alíquota reduzida para bens de primeira necessidade e alíquota elevada para bens supérfluos.

A política estabelecida para os produtos hortifrutigrajeiros e cárneos não foi afetada pela nova sistemática do ICMS porque sua implantação deu-se através de Convênios e, portanto, por unanimidade entre os Estados, ao contrário do que ocorreu em relação aos insumos agropecuários. Estes eram isentos por lei-complementar federal, e a CF-88 implicou no deslocamento da decisão para nível estadual e na cobrança do imposto por mais de dois anos, até que o setor obtivesse o consenso entre os Estados pela isenção.

As medidas relativas a importação e exportação não sofreram grandes alterações. Apesar de as desonerações das importações também serem estabelecidas por lei complementar federal, não houve mudanças na legistação do Estado de São Paulo, mostrando que tal política é de interesse para o Estado. Quanto a criação da categoria semi-elaborada pela CF-88, notou-se que já vinha se conformando uma política de oneração a produtos industrializados, através do estorno dos créditos tributários referentes a aquisição de matéria-primas. A criação dessa categoria tornou claro e aprofundou essa política.

A exemplo de outros tributos, o ICM/ICMS foi utilizado com objetivo extra-fiscal. No entanto, a seletividade do ICM/ICMS, introduzida a partir de 1988, com criação de alíquota reduzida para bens de primeira necessidade, deve ser melhor analisada, no sentido de avaliar sua eficácia como instrumento de distribuição de renda. O uso extra-fiscal do ICM/ICMS deu-se

como instrumento da política de controle de preços e da política industrial.

A política de desoneração apenas dos produtos industrializados nas saídas para o exterior pode ser entendida como estímulo à industrialização no país. No entanto, a importância de alguns produtos primários exportados na arrecadação dos Estados tem determinado, em grande parte, tais onerações. Outrossim, a oneração de alguns produtos nas exportações também é instrumento de controle de preços internos, o qual foi claramente utilizado na década de 70 em face a elevação de preços no mercado internacional.

Houve desoneração dos insumos agrícolas em consonância com a opção de modernizar e desenvolver a agricultura, concomitantemente com a produção interna de insumos e com o II PND. A maior amplitude de aproveitamento dos créditos tributários, advinda com o ICMS, somou-se a diferimentos e dispensa de pagamentos, passando a constituir uma desoneração maior que a existente antes da CF-88.

A cobrança do imposto ocorrida em 1990/91 desencadeou uma reação de setor agroindustrial, até que os governos estaduais permitissem a isenção. Porém, a desoneração de insumos de forma indiscriminada deve ser avaliada. A princípio observa-se que as desonerações de sementes, rações, concentrados e suplementos foram sempre vinculadas a registros nos órgãos competentes, o que constitui um instrumento de política importante, o qual

poderia ser utilizado como incentivo a produção e uso de insumos menos nocivos ao meio ambiente e que não deixem resíduos químicos em produtos agropecuários.

Quanto ao estímulo ao desenvolvimento econômico, que implica em desonerar bens de investimento, deve-se citar que as aquisições que integraram o ativo imobilizado das empresas não geravam créditos tributários, levando à tributação em cascata, embora tenha ocorrido várias desonerações, que devem ser melhor avaliadas. Recentemente, aprovou-se uma relação de máquinas e equipamentos cujos créditos tributários não são estornados, o que, a princípio resolve a questão. Note-se que a imunidade dos bens de capital é uma proposta para a reforma tributária a ser discutida pelo Congresso.

O ICM/ICMS foi utilizado como instrumento de alocação de recursos, ao estar sincronizado com o Imposto de Importação. Este imposto é basicamente um instrumento de política econômica utilizado para orientar a estrutura e o nível de produção da indústria nacional.

Retomando-se à classificação de SILVA (1974), quanto aos objetivos dos incentivos fiscais aos níveis federal e estadual - o primeiro visando controle de preços e o segundo visando incentivos à industrialização - pode-se dizer que o ICM/ICMS, apesar de ser um tributo estadual, foi permeável aos incentivos federais em coordenação com o Imposto de Importação, porque até a CF-88 o governo federal pôde estabelecer isenções sobre

impostos estaduais. Este fato imprimiu ao ICM/ICMS um caráter de instrumento da política de controle de preços, ao isentar a importação de produtos vinculados à política de abastecimento do governo federal, e da política industrial do governo federal, ao desonerar os demais produtos isentos do Imposto de Importação.

O uso do ICM/ICMS para incentivar a industrialização não foi observado no estudo da legislação específica do Estado de São Paulo porque esta é específica dos Estados menos industrializados. No entanto, a política de coordenação com a política central não modificou-se após a CF-88, mesmo com a limitação ao governo federal em legislar sobre matéria tributária. Certamente, essa política está em consonância com os interesses dos Estados. Especificamente para São Paulo, a política industrial estabelecida através do ICM/ICMS é a própria coordenação com o Imposto de Importação.

Finalmente, considerando-se os três objetivos dos incentivos dados pelo ICM segundo LONGO (1984) - promoção à exportação, incentivos de natureza econômica e isenções de cunho social ou administrativo - conclui-se que o primeiro foi restringido pela necessidade de arrecadação dos Estados e pela necessidade de controle de preços internos em certos momentos. O segundo objetivo deu-se em consonância com a política de importação e de incentivo à produção de insumos agrícolas do governo central. O terceiro objetivo foi restrito a isenções de

cunho administrativo que desoneraram os produtos hortifrutícolas, apesar de a importância desses produtos como alimento básico elevar a aceitação da isenção. Apenas com o ICMS, um imposto seletivo, há uma desoneração dos gêneros de primeira necessidade. Mesmo assim, o Estado de São Paulo não incluiu dois produtos essenciais: óleo de soja e açúcar.