



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA – CAEN
MESTRADO PROFISSIONAL EM ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO

TALES MOTA DE FREITAS

**EFEITO DA SUBSTITUIÇÃO TRIBUTÁRIA CARGA LÍQUIDA DO ICMS NOS
SETORES ATACADISTA E VAREJISTA DE VESTUÁRIO E CONFECÇÕES: UM
ESTUDO DE CASO PARA O DECRETO Nº 34.256/2021 NO ESTADO DO CEARÁ**

FORTALEZA

2024

TALES MOTA DE FREITAS

EFEITO DA SUBSTITUIÇÃO TRIBUTÁRIA CARGA LÍQUIDA DO ICMS NOS SETORES ATACADISTA E VAREJISTA DE VESTUÁRIO E CONFECÇÕES: UM ESTUDO DE CASO PARA O DECRETO Nº 34.256/2021 NO ESTADO DO CEARÁ

Dissertação apresentada à Coordenação do Curso de Mestrado Profissional em Economia do Setor Público da Universidade Federal do Ceará – UFC/CAEN, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Economia. Área de Concentração: Economia do Setor Público.

Orientador: Prof. Dr. Fabrício Carneiro Linhares

FORTALEZA

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

F938 Freitas, Tales Mota de.
Efeito da substituição tributária carga líquida do ICMS nos setores atacadista e varejista de vestuário e confecções: um estudo de caso para o decreto nº 34.256/2021 no Estado do Ceará / Tales Mota de Freitas. – 2024.
59 f.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Mestrado Profissional em Economia do Setor Público, Fortaleza, 2024. Orientação: Prof. Dr. Fabrício Carneiro Linhares.

1. Segmento de Vestuário e Confecções. 2. Diferença em Diferenças. 3. Política Tributária. I. Título.

CDD 330

TALES MOTA DE FREITAS

EFEITO DA SUBSTITUIÇÃO TRIBUTÁRIA CARGA LÍQUIDA DO ICMS NOS SETORES ATACADISTA E VAREJISTA DE VESTUÁRIO E CONFECÇÕES: UM ESTUDO DE CASO PARA O DECRETO Nº 34.256/2021 NO ESTADO DO CEARÁ

Dissertação apresentada à Coordenação do Curso de Mestrado Profissional em Economia do Setor Público da Universidade Federal do Ceará – UFC/CAEN, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Economia. Área de Concentração: Economia do Setor Público.

Aprovada em: 28 de junho de 2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Fabrício Carneiro Linhares (Orientador)

Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Ricardo Brito Soares

Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Leandro de Almeida Rocco

Universidade Federal do Ceará (UFC)

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me agraciar com força, saúde, determinação e por me conduzir a mais essa conquista na minha vida.

À minha esposa Paola, pelo amor, companheirismo, dedicação e apoio incondicional em todos os objetivos da minha vida.

Aos meus queridos pais Maria Ilma e Mário Ernani, por serem exemplos de integridade e bondade e por sempre acreditarem no meu potencial.

Aos meus amigos e familiares por se fazerem presente na minha jornada, mesmo nos momentos mais árduos.

Aos meus amigos e colegas fazendários da Coordenadoria de Atendimento e Execução (COATE), em especial, Daniela Gouveia, Raimundo Nonato Oliveira e Francisco Ernaldo, por me apoiarem sobremaneira na construção deste trabalho e me ensinarem a ser um profissional melhor a cada dia.

Ao Professor Doutor Fabrício Carneiro Linhares, meu orientador, pelos ensinamentos técnicos, pela paciência com as minhas deficiências e pela sua maneira simples de atender aos alunos.

Aos professores participantes da banca examinadora, pelo tempo e pelas valiosas colaborações e sugestões.

RESUMO

O Decreto nº 34.256/2021, que regulamentou a Lei nº 14.237/2008, foi implementado com o objetivo de estabelecer um regime de tributação simplificado e operacional do ICMS para os contribuintes do comércio atacadista e varejista de vestuário e confecções no estado do Ceará. Esse decreto marcou a transição da sistemática de apuração do ICMS, mediante o cotejo entre créditos e débitos (não-cumulatividade), para a tributação por meio da substituição tributária, na qual o contribuinte com atividade elencada no decreto, na condição de substituto tributário, passou a realizar o recolhimento do imposto de toda a cadeia até o consumidor final no momento da entrada da mercadoria no Estado ou no seu estabelecimento. Além disso, o referido decreto buscou estimular a economia local, adotando uma carga tributária menor nas operações internas. Para analisar o impacto dessa nova política tributária, foram utilizados os dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (SEFAZ-CE) referentes ao período de 2018 a 2023. Adotou-se o método econométrico de Diferença em Diferenças (DD) para estimar os resultados, considerando as empresas do Regime Normal de Apuração como grupo de tratamento e as empresas do Simples Nacional como grupo de controle. Essa metodologia permitiu comparar a arrecadação de ICMS antes e depois da implementação do decreto, isolando o efeito específico da política tributária. Os resultados indicam que houve um crescimento na arrecadação de ICMS para as empresas no regime de recolhimento Normal após a adoção da substituição tributária, confirmando a eficácia da nova sistemática em termos arrecadatários. Adicionalmente, avaliou-se o impacto da política tributária na promoção da economia local, especificamente se a sistemática diferenciada incentivou as compras internas. Os dados mostraram que não houve efeito estatisticamente significativo. Em suma, o Decreto nº 34.256/2021 teve um impacto positivo na arrecadação de ICMS para as empresas do regime de recolhimento Normal no setor atacadista e varejista de vestuário e confecções no Ceará, mas não se mostrou conclusivo quanto ao fomento da economia local por meio da análise das compras internas.

Palavras-chave: Segmento de Vestuário e Confecções. Diferença em Diferenças. Política Tributária.

ABSTRACT

Decree No. 34.256/2021, which regulates Law No. 14.237/2008, was implemented to establish a simplified and operational ICMS taxation regime for wholesale and retail traders of clothing and apparel in the state of Ceará. This decree marked the transition from the ICMS apportionment system through the offsetting of credits and debits (non-cumulative) to taxation through the substitution tax, in which the taxpayer with activities listed in the decree, acting as the substitute taxpayer, began to collect the tax for the entire supply chain up to the final consumer at the moment the goods enter the state or their establishment. Additionally, the decree aimed to stimulate the local economy by adopting a lower tax burden on internal operations. To analyze the impact of this new tax policy, data provided by the State Finance Secretariat of Ceará (SEFAZ-CE) for the period from 2018 to 2023 was used. The Difference-in-Differences (DD) econometric method was adopted to estimate the results, considering companies under the Regular Taxation Regime as the treatment group and companies under the Simples Nacional as the control group. This methodology allowed for a comparison of ICMS collection before and after the implementation of the decree, isolating the specific effect of the tax policy. The results indicate that there was an increase in ICMS collection for companies under the Regular Taxation Regime after the adoption of the substitution tax, confirming the effectiveness of the new system in terms of tax revenue. Additionally, the impact of the tax policy on promoting the local economy was evaluated, specifically whether the differentiated system incentivized internal purchases. The data showed no statistically significant effect. In summary, Decree No. 34.256/2021 had a positive impact on ICMS collection for companies under the Regular Taxation Regime in the wholesale and retail clothing and apparel sector in Ceará, but it was not conclusive regarding the promotion of the local economy through the analysis of internal purchases.

Keywords: Clothing and Textile Sector, Difference-in-Differences, Tax Policy.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução – Total de Contribuintes por Regime	32
Gráfico 2 – Evolução da Arrecadação por Regime	32
Gráfico 3 – Arrecadação Real Unitária – Regime Normal	33
Gráfico 4 – Arrecadação Real Unitária – Simples Nacional	33
Gráfico 5 – Compras Internas Unitárias – Regime Normal	35
Gráfico 6 – Compras Internas Unitárias – Simples Nacional	35

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Atacadistas	21
Tabela 2 – Varejistas	21
Tabela 3 – Carga Tributária Líquida	22
Tabela 4 – Cálculo ICMS normal	24
Tabela 5 – Cálculo ICMS ST Carga Líquida (Decreto nº 34.256/2021)	24
Tabela 6 – Literatura ST Carga Líquida	25
Tabela 7 – Método Diferenças em Diferenças	37
Tabela 8 – Resultado Estimação Cenário 1 – Arrecadação	43
Tabela 9 – Resultado Estimação Cenário 1 – Compras Internas	44
Tabela 10 – Resultado Estimação Cenário 2 – Arrecadação	45
Tabela 11 – Resultado Estimação Cenário 2 – Compras Internas	46

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Banco de Datos	29
---------------------------------	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BD	Banco de Dados
CAEN	Curso de Pós-Graduação em Economia
CBS	Contribuição sobre Bens e Serviços
CF	Constituição da República Federativa do Brasil
CFOP	Códigos Fiscais de Operações e Prestações
CNAE	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
DD	Diferença em Diferenças
EC	Emenda Constitucional
EPP	Empresa de Pequeno Porte
FDI	Fundo de Desenvolvimento Industrial
FECOP	Fundo Estadual de Combate à Pobreza
IBS	Imposto sobre Bens e Serviços
ICMS	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
ISSQN	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
LC	Lei Complementar
ME	Microempresa
MVA	Margem de Valor Agregado
PIS	Programa de Integração Social
SEFAZ-CE	Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará
ST	Substituição Tributária

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 REFERENCIAL TEÓRICO	13
2.1 Uma breve síntese sobre a tributação sobre o consumo: Brasil e o Mundo.	13
<i>2.1.1 Modelos de tributação sobre o consumo no Mundo.</i>	<i>13</i>
<i>2.1.2 Tributação sobre o consumo no Brasil – Pré-Reforma Tributária.</i>	<i>14</i>
<i>2.1.3 Tributação sobre o consumo no Brasil – Pós-Reforma Tributária</i>	<i>15</i>
2.2 Aspectos Legais e Gerais do ICMS	16
2.3 O instituto da Substituição Tributária (ST)	18
<i>2.3.1 A Substituição Tributária (ST) “Carga Líquida” no Estado do Ceará</i>	<i>20</i>
2.4 Decreto Estadual nº 34.256/2021	21
2.5 Cálculo ICMS normal x ICMS ST Carga líquida	23
<i>2.5.1 ICMS Normal</i>	<i>23</i>
<i>2.5.2 ICMS ST Carga Líquida (Decreto nº 34.256/2021)</i>	<i>24</i>
2.6 Literatura Empírica: Estudos sobre a ST Carga Líquida.	25
3 METODOLOGIA	29
3.1 Base de Dados	29
3.2 Estudo Prospectivo	31
3.3 Metodologia Econométrica	36
<i>3.3.1 Grupos de Tratamento e de Controle</i>	<i>37</i>
<i>3.3.2 Variáveis Dependentes</i>	<i>38</i>
<i>3.3.3 Modelos Econométricos</i>	<i>39</i>
4 RESULTADOS	42
4.1 Cenário 1	42
4.2 Cenário 2	45
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
REFERÊNCIAS	50
ANEXO – DECRETO Nº 34.256/2021 e respectivos anexos.	53

1 INTRODUÇÃO

A modernização das políticas fiscais e tributárias é uma preocupação constante no cenário econômico e político do Brasil. Dentro deste contexto, o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) surge como uma figura central, representando uma significativa fonte de receita para os estados. A dinâmica de sua arrecadação e a respectiva avaliação da sua eficiência, contudo, são marcadas por complexidades que demandam estudos aprofundados, principalmente quando se considera a implementação de novas normativas.

Dentre as principais técnicas que, em tese, permitem uma política de tributação mais eficiente, destaca-se o instituto da substituição tributária (ST). Conforme Paulsen (2022), a substituição tributária existe para atender a princípios de racionalização e efetividade da tributação, ora simplificando os procedimentos, ora dificultando as possibilidades de inadimplemento e sonegação fiscal. Em síntese, trata-se de instituto que dá maior praticabilidade à tributação.

No Estado do Ceará, o Decreto Estadual nº 34.256, de 21 de setembro de 2021, regulamentando a Lei nº 14.137, de 10 de novembro de 2008, determinou a adoção da referida sistemática de tributação para os contribuintes que exerçam as atividades de comércio atacadista e varejista do ramo de produtos do vestuário e confecções, de acordo com as atividades indicadas nos anexos I e II.

A partir de 01 de outubro de 2021, tais contribuintes passaram a se revestir da condição de sujeito passivo por substituição tributária, sendo responsáveis por reter e recolher o ICMS devido nas operações subsequentes até o consumidor final, quando da entrada da mercadoria neste Estado ou no seu estabelecimento. O valor recolhido é resultante da multiplicação da base de cálculo pela carga líquida efetiva, conforme o caso, sendo ambas delineadas no referido decreto.

Frisa-se que o Decreto nº 34.256/2021 delimitou a aplicação dessa sistemática da substituição tributária somente aos contribuintes sob o Regime Normal de Apuração, em substituição à regra tradicional da apuração do ICMS mediante o cotejo entre créditos (entradas) e débitos (saídas).

O decreto, além de prever o recolhimento do ICMS de toda a cadeia para o momento da entrada no Estado ou no estabelecimento, também veda, salvo poucas exceções, o aproveitamento do crédito nas aquisições, simplificando os processos de apuração, de

arrecadação e de fiscalização do ICMS, uma vez que praticamente toda essa sistemática passa a se concentrar essencialmente em uma única etapa.

Além do ponto de vista arrecadatório, a sistemática de tributação prevista no Decreto nº 34.256/2021 prevê, em tese, um estímulo ao comércio local, à medida em que possui cargas tributárias menores quando a origem da mercadoria é interna, ou seja, com fornecedor cearense, em comparação às de origem interestadual.

Considerando o exposto, o estudo tem como objetivo avaliar a implementação dessa norma sob dois aspectos: o primeiro relacionado ao impacto na arrecadação do ICMS com a mudança na sistemática de tributação; e o segunda relativo a eventual estímulo à economia local, a partir das compras internas.

O trabalho está dividido em cinco capítulos, sendo este o primeiro. O segundo capítulo apresenta o referencial teórico do estudo, tratando-se de assuntos relativos à tributação sobre o consumo, aos aspectos gerais do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços), ao Instituto da Substituição Tributária (ST), ao Decreto nº 34.256/2021, e aos estudos sobre substituição tributária no Ceará.

A terceira parte do trabalho aborda o aspecto metodológico, no qual será empregado o modelo econométrico baseado no método de Diferenças em Diferenças (DD), uma técnica robusta e amplamente utilizada na análise de políticas públicas para estimar o efeito de uma intervenção específica no tempo. A utilização do estimador de diferença em diferenças é o mais adequado quando estudamos o impacto de determinado evento exógeno sobre uma população. (WOOLDRIGE, 2010).

A variável dependente de interesse principal é a arrecadação, na qual se analisará o impacto antes e depois da implementação do Decreto nº 34.256/2021, considerando os grupos de tratamento (Empresas do Regime Normal com faturamento anual de até R\$ 3,6 milhões) e controle (Empresas do Regime do Simples Nacional). Subsidiariamente, serão realizadas análises sob possíveis impactos no fomento da comercialização local, adotando-se como variável dependente as compras internas.

No capítulo quatro estão relatados os resultados em diferentes cenários construídos e as respectivas conclusões acerca do impacto da mudança da política tributária do setor de atacadista e varejista de vestuários no Ceará.

O último capítulo dispõe sobre as considerações finais do presente estudo.

Com este estudo, busca-se oferecer uma contribuição significativa para a compreensão dos efeitos das políticas tributárias no estado do Ceará, fornecendo *insights* valiosos para futuras decisões políticas e estratégicas no âmbito fiscal.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Uma breve síntese sobre a tributação sobre o consumo: Brasil e o Mundo.

A tributação sobre o consumo é uma das formas mais comuns de arrecadação de receitas governamentais, sendo aplicada em diversos países ao redor do mundo. A principal característica desse tipo de tributação é que ela incide sobre bens e serviços adquiridos pelos consumidores, de maneira que o ônus fiscal, em regra, é transferido para o consumidor.

2.1.1 Modelos de tributação sobre o consumo no Mundo.

Os sistemas de tributação sobre o consumo variam significativamente ao redor do mundo, refletindo as diferentes estruturas econômicas, políticas fiscais e prioridades sociais de cada país. Os principais modelos de tributação sobre o consumo são o Imposto sobre o Valor Agregado (IVA) e o Imposto sobre Vendas (*Sales Tax*).

O *Sales Tax* é bastante evidenciado nos Estados Unidos, sendo um imposto monofásico aplicado diretamente ao consumidor final no ponto de venda. Isso simplifica a administração do imposto, mas pode levar a problemas de evasão fiscal, já que as vendas diretas ao consumidor podem ser subnotificadas. (PONTALTI, 2024)

Já o IVA é amplamente utilizado na União Europeia, Canadá, Austrália, Nova Zelândia e em muitos outros países, como o Brasil, ainda que de forma adaptada. Diferentemente do *Sales Tax*, o IVA é um imposto plurifásico que incide sobre o valor adicionado em cada etapa da produção e distribuição de bens e serviços.

Segundo Pontalti (2024), o modelo europeu de tributação (IVA) é comparativamente mais eficiente que o modelo norte-americano (*Sales Tax*), e se destaca por três características essenciais:

- A primeira é que a tributação é plurifásica, ou seja, ocorre em todas as etapas da cadeia produtiva, no qual o imposto é cobrado em cada transação comercial, mas as empresas podem deduzir o IVA pago nas aquisições (créditos de IVA) contra o IVA cobrado nas vendas. Isso evita a incidência de imposto sobre imposto (efeito cascata) e assegura que o imposto final seja pago pelo consumidor;
- A segunda característica tem relação com a primeira. Trata-se de não-cumulatividade, que é um mecanismo tributário que tem por objetivo evitar a incidência repetida do mesmo imposto sobre uma cadeia produtiva ou de serviços;

A terceira característica do modelo europeu é a extensão de sua base econômica. no modelo europeu, o IVA pode incidir sobre qualquer bem, serviço ou direito.

Carvalho Junior (2022) observa que, tratando-se de tributação sobre consumo, os Estados Unidos possuem apenas um imposto sobre vendas ao consumidor final cobrado em nível estadual. Já em estudo comparativo do IVA ao redor do mundo, verifica que as alíquotas variam de 10% (Austrália, Japão e Coreia do Sul) a 25% (Suécia). No Brasil, considerou-se uma tributação sobre o consumo entre 8,7% e 22%, resultante de uma alíquota do Programa de Integração Social/Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (PIS/Cofins) de 3,65%, somada a uma alíquota média padrão do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) – sem considerar as contribuições na base de cálculo desse imposto, segundo novo entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) – de 18% para operações internas, 12% para transações interestaduais com destino às regiões Sul e Sudeste e 7% nos demais casos. Além de uma alíquota de 5% de Imposto Sobre Serviços (ISS), no caso de serviços. Desconsiderou-se o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) incidente sobre produtos industrializados – que possui alíquota majorada para combustíveis, cigarros, bebidas etc.

2.1.2 Tributação sobre o consumo no Brasil – Pré-Reforma Tributária

A tributação sobre o consumo no Brasil, antes da reforma tributária (Emenda Constitucional nº 132/2023), apresentava uma estrutura complexa e fragmentada. O sistema tributário nacional contava com cinco tributos principais que incidiam sobre o consumo, cada um com características e regras próprias:

- IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados): tributo de competência da União.
- ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços): de competência dos Estados e do Distrito Federal.
- ISSQN (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza): de competência dos municípios e do Distrito Federal.
- COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social): de competência da União.
- PIS (Programa de Integração Social): de competência da União.

Pontalti (2024), elenca os principais problemas do sistema tributário sobre o consumo anterior à reforma tributária:

Base de Incidência Fragmentada: A fragmentação da base de incidência levava a disparidades nas cargas tributárias entre diferentes setores econômicos. A indústria, por exemplo, enfrentava uma carga tributária maior em comparação ao setor de serviços, criando desequilíbrios competitivos. A fragmentação também aumentava o contencioso tributário, com frequentes disputas sobre a classificação das operações.

Complexidade das Legislações: A diversidade legislativa, com regras próprias de ICMS em cada estado e milhares de municípios com regras sobre o ISSQN, aumentava o custo de conformidade para as empresas e o contencioso fiscal. A estrutura tributária era uma das mais intrincadas do mundo, não só pela quantidade de tributos existentes, mas pela quantidade de legislações.

Não Cumulatividade Limitada: A não cumulatividade era limitada em alguns tributos. O ISSQN, por exemplo, é cumulativo e não permite deduções, e o PIS/COFINS apresenta variantes cumulativas e não cumulativas. Por outro lado, o IPI e o ICMS se caracterizam por serem tributos não cumulativos, embora sujeitos a várias limitações e complexidades, como, por exemplo, o instituto de substituição tributária.

Guerra Fiscal: A cobrança de impostos na origem gerava a "guerra fiscal", onde estados competiam para atrair empresas oferecendo incentivos fiscais, desequilibrando a concorrência e prejudicando a arrecadação tributária. Além disso, a tributação na origem beneficiava desproporcionalmente os polos produtores, em detrimento dos estados consumidores, levando a uma distribuição desigual da arrecadação tributária.

2.1.3 Tributação sobre o consumo no Brasil – Pós-Reforma Tributária

A tributação sobre consumo no Brasil ocorre pela incidência de cinco tributos: IPI, ICMS, ISSQN, PIS e COFINS. A reforma tributária visa racionalizar a tributação sobre consumo, de modo que ela se limite, majoritariamente, à incidência de dois tributos: Imposto Sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição Sobre Bens e Serviços (CBS).

Novamente, Pontalti (2024) aduz as principais mudanças trazidas pela emenda constitucional à tributação sobre o consumo:

Ampla Base de Incidência: O IBS e a CBS terão uma ampla base de incidência, podendo incidir sobre qualquer tipo de bem, direito ou serviço.

Não Cumulatividade Ampla: A reforma reforça o princípio da não cumulatividade, permitindo que os créditos tributários sejam mais amplamente utilizados, o que evita a tributação em cascata e promove uma maior eficiência econômica. Isso significa que os tributos pagos em etapas anteriores da cadeia produtiva podem ser descontados dos tributos devidos nas etapas subsequentes, reduzindo a carga tributária efetiva sobre os produtos e serviços.

Simplificação e Redução do Contencioso: A simplificação da base de incidência e a uniformidade das alíquotas visam reduzir o contencioso tributário e os custos de conformidade para as empresas. A nova estrutura tributária facilita a administração tributária e diminui os litígios decorrentes da complexidade anterior.

Fim da Guerra Fiscal: A reforma propôs a cobrança de impostos no destino em vez da origem, reduzindo a guerra fiscal entre os estados e promovendo uma distribuição mais equitativa da arrecadação. A tributação no destino corrige as distorções causadas pela tributação na origem, beneficiando os estados consumidores e equilibrando a arrecadação tributária entre as diversas regiões do país.

A reforma tributária brasileira tem como objetivo principal simplificar o sistema tributário sobre o consumo, reduzindo a complexidade, a fragmentação e as distorções que caracterizavam o modelo anterior.

Com a introdução do IBS e da CBS, espera-se uma maior eficiência econômica, uma distribuição mais equitativa da carga tributária e a redução do contencioso fiscal, proporcionando um ambiente mais favorável ao crescimento econômico e à competitividade das empresas brasileiras.

A despeito da EC nº 132/2023, que trouxe mudanças significativas na tributação sobre o consumo, parte de seus feitos somente terá início em alguns anos. Desse modo, o presente trabalho realizará o estudo considerando a estrutura presente na sistemática atual de tributação, com enfoque no ICMS.

2.2 Aspectos Legais e Gerais do ICMS

A Constituição Federal (CF) de 1988, no seu art. 155, II, conferiu aos Estados e ao Distrito Federal competência para instituir o imposto sobre 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. Trata-se do ICMS, o tributo de maior arrecadação no Brasil. (ALEXANDRE, 2016)

A CF estabeleceu, ainda, que as diretrizes gerais do ICMS deveriam ser delineadas por uma Lei Complementar (LC) de âmbito nacional. Neste contexto, a Lei Kandir - LC 87/1996 - foi promulgada para definir as normas gerais do ICMS, especificando os eventos geradores, as bases de cálculo e os contribuintes.

A estruturação do ICMS é delineada pela Lei Complementar nº 87 de 1996, também conhecida como Lei Kandir, que prescreve as diretrizes gerais que os estados devem seguir. No contexto da concessão e revogação de benefícios fiscais, este processo está sob a jurisdição do Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ, conforme estabelecido pela Lei Complementar nº 24 de 1975. (COELHO, 2020)

No estado do Ceará, a instituição do ICMS foi estabelecida pela Lei nº 12.670 de 1996 e regulamentada primeiramente pelo Decreto nº 24.5697 de 1997 e, posteriormente, pela Lei nº 18.665/2023 e regulamentada pelo Decreto nº 33.327 de 2019, nos quais são definidos os fatos geradores, os contribuintes, o sistema de substituição tributária e de compensação do imposto, a determinação da base de cálculo e a definição do estabelecimento, dentre outras informações.

O ICMS tem finalidade inegavelmente fiscal, apesar de a Constituição Federal permitir que seja seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços (CF, art. 155, § 2.º, III), faculdade que, se utilizada, proporcionaria visíveis características de extrafiscalidade ao tributo, pois sua incidência seria mais elevada sobre as mercadorias e serviços consumidos pelas pessoas de maior capacidade contributiva, com o objetivo de redistribuir renda (ALEXANDRE, 2016).

Conforme destacado por Oliveira Junior (2012), o ICMS é caracterizado por ser: (i) plurifásico; (ii) orientado pelo princípio da não-cumulatividade, onde o montante devido em cada transação ou serviço é compensado pelo valor cobrado nas fases anteriores; (iii) indireto, com o impacto financeiro sendo absorvido pelo consumidor final; e (iv) seletivo, aplicando alíquotas mais elevadas para certos produtos. O autor enfatiza que os tributos indiretos geralmente incidem sobre as vendas (ICMS, IPI, ISS), fazendo com que o encargo tributário seja suportado pelos consumidores, que são os contribuintes de fato, devido à inclusão do custo no preço do produto, enquanto as empresas, os contribuintes de direito, são responsáveis por reter e repassar o imposto ao governo.

O ICMS pode ser recolhido através de várias modalidades, incluindo:

- a) Substituição Tributária, que envolve a adição de uma porcentagem à base de cálculo ou através de carga líquida e preço de referência;
- b) Antecipação Tributária, que antecipa a diferença do ICMS entre as alíquotas interestadual e interna;
- c) ICMS Normal, que envolve a apuração do débito (gerado nas operações de saída de mercadorias ou prestação de serviços) deduzido dos créditos provenientes das aquisições;
- d) Simples Nacional, onde os contribuintes enquadrados na Lei Complementar nº 123/2006 se beneficiam de um regime unificado de arrecadação de tributos, com um sublimite de receita bruta anual de até R\$ 3.600.000,00 para fins de recolhimento do ICMS no Estado do Ceará. (ALENCAR, 2017).

2.3 O instituto da Substituição Tributária (ST)

A Constituição Federal define em seu art. 150, § 7º, que a lei poderá atribuir a sujeito passivo de obrigação tributária a condição de responsável pelo pagamento de imposto ou contribuição, cujo fato gerador deva ocorrer posteriormente, assegurada a imediata e preferencial restituição da quantia paga, caso não se realize o fato gerador presumido.

No artigo 6º da Lei Complementar nº 87/1996 está prevista a possibilidade de cada ente federativo instituir a substituição tributária, *in verbis*:

Art. 6º Lei estadual poderá atribuir a contribuinte do imposto ou a depositário a qualquer título a responsabilidade pelo seu pagamento, hipótese em que assumirá a condição de substituto tributário.
§ 1º A responsabilidade poderá ser atribuída em relação ao imposto incidente sobre uma ou mais operações ou prestações, sejam antecedentes, concomitantes ou subsequentes, inclusive ao valor decorrente da diferença entre alíquotas interna e interestadual nas operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final localizado em outro Estado, que seja contribuinte do imposto.
§ 2º A atribuição de responsabilidade dar-se-á em relação a mercadorias, bens ou serviços previstos em lei de cada Estado.

Conforme Alexandre (2016), a substituição tributária é a sujeição passiva que recai sobre uma pessoa diferente daquela que possui relação pessoal e direta com a situação descrita em lei como fato gerador do tributo, com objetivo, dentre outros, de facilitar a fiscalização e cobrança tributária. Assim, a fonte pagadora substitui, no polo passivo da obrigação tributária, a pessoa que naturalmente figuraria em tal relação jurídica na condição de contribuinte (o beneficiário do pagamento), daí a designação da hipótese como responsabilidade “por substituição”.

Rosa (2023) apresenta a classificação da substituição tributária em três tipos, podendo ocorrer relativamente a operações e prestações:

(I) antecedentes (“ST para trás” ou “Diferimento”): o momento do pagamento do ICMS fica diferido para momento futuro pela transferência da responsabilidade tributária ao destinatário, desde que seja contribuinte do mesmo Estado. Ocorre, por exemplo, quando o produtor rural vende frutas para indústria de sucos, que atua como substituta tributária relativa à operação do produtor rural;

(II) concomitantes: é a que ocorre quando a lei confere o dever de recolher o ICMS na prestação do serviço de transporte ao contribuinte do ICMS que contratou esse serviço de transporte; e

(III) subsequentes (“ST para frente” ou “Progressiva”): é a que o Estado exige do fabricante ou importador o ICMS devido pelas operações subsequentes, utilizando um valor presumido como base de cálculo dessas operações. Nesse caso, o fabricante ou importador será o substituto e repassará ao estado, separadamente do valor do seu imposto próprio, o valor do ICMS retido por substituição tributária de seus clientes revendedores.

Maneira (2003) entende que a substituição tributária, seja qual tipo for, tem um único objetivo: atender à praticidade tributária. O princípio da praticidade tem por finalidade tornar o direito exequível, isto é, aproximar a norma jurídica da realidade que pretende regular.

Do ponto de vista da praticidade tributária, complementa Blanco (2010) ao definir a ST como uma ferramenta fiscal de vanguarda no exercício da imposição tributária, pois concentra a iniciativa de cobrança, antecipa o fluxo de caixa das Fazendas Públicas, reduz e aperfeiçoa o esforço fiscal e, conseqüentemente, reduz a evasão fiscal.

Mazza (2015) expõe que, por razões de conveniência arrecadatória, o legislador pode eleger terceira pessoa, diferente daquela que realizou o fato gerador, como responsável tributária pelo recolhimento do valor devido. Desse modo, o responsável tributário funciona como uma espécie de coletor de tributos, arrecadando valores para o Fisco em substituição ao contribuinte, por expressa determinação legal.

Corroborando Paulsen (2020) ao elucidar sobre o papel de colaboração do substituto tributário junto ao Fisco:

“Pressupõe, assim, que o substituto efetivamente tenha “capacidade de colaboração”, ou seja, que esteja em situação que o habilite a proceder ao pagamento sem que tenha de suportar pessoalmente o ônus tributário. Isso porque a relação contributiva se dá entre o Fisco e o contribuinte, servindo o substituto como um facilitador do recolhimento do tributo, forte no seu dever de colaboração. A relação que vincula o substituto ao Fisco não tem natureza contributiva, mas colaborativa. A obrigação de retenção e de recolhimento “caracteriza-se como uma prestação de fazer preordenada ao cumprimento da obrigação tributária”.”

Louzada (2015), sob outro enfoque, especifica uma outra classificação da substituição tributária, qualificando-a como subjetiva ou objetiva. Segundo o autor, a ST

objetiva tem foco na mercadoria, ou seja, qualquer contribuinte que comercialize determinada mercadoria será tributado pela ST, seja na condição de substituto ou substituído, conforme dispuser a lei.

Em sentido diverso, a ST subjetiva atribui a determinado contribuinte, em decorrência de suas características, a responsabilidade pelo recolhimento do imposto. Desse modo, qualquer produto destinado àquele contribuinte será tributado pela ST. Como exemplo de ST subjetiva, tem-se a substituição tributária por atividade econômica (CNAE) do contribuinte, prevista no estado do Ceará pela Lei nº 14.237/2008 e respectivos regulamentos, também conhecida como ST “Carga Líquida”.

É imperioso destacar que, pelo princípio da especialidade, a substituição objetiva prevalece sobre a subjetiva, pois temos nesse caso uma regra específica em confronto com uma regra geral. Tal entendimento é ratificado no art. 452 do Decreto nº. 24.569/97, “quando o regime de substituição tributária se aplicar ao produto, este prevalecerá sobre qualquer outra sistemática de tributação a que esteja sujeita o destinatário.”

2.3.1 A Substituição Tributária (ST) “Carga Líquida” no Estado do Ceará

No estado do Ceará foi normatizado o instituto da substituição tributária com o advento da Lei nº 12.670/1996 em seu art. 18 e, posteriormente pela Lei nº 18.665/2023 em seu art. 34. Dada a necessidade de estabelecer um regime de tributação operacional e simplificado, foi criada a Lei nº 14.237/2008 para dispor sobre o regime de substituição tributária, carga líquida, de vários segmentos econômicos.

Conforme Louzada (2015), a carga líquida nada mais é que a utilização de um valor percentual (%) sobre o valor da operação definida em lei, resultando no imposto a ser retido na fonte pelo substituto tributário, alcançando toda a cadeia de operações ou prestações subsequentes até o consumidor final.

A sistemática de substituição tributária, carga líquida, inaugurada pela Lei nº 14.237/2008 possui característica de ST subjetiva, à medida em que se considera a qualificação da atividade econômica (CNAE) do contribuinte como instrumento legal na escolha do substituto tributário, responsabilizando-se pelo efetivo recolhimento do ICMS para toda a cadeia econômica. Ressalta-se que, em nível estadual, a sistemática se estendeu a diversos segmentos, dentre eles, o de atacadista e varejista de vestuários e confecções, por meio do Decreto 34.256//2021, o qual é objeto do presente estudo.

2.4 Decreto Estadual nº 34.256/2021

Publicado em 21 de setembro de 2021, com início dos efeitos em 01 de outubro do mesmo ano, o Decreto nº 34.256/2021 veio estabelecer um regime de tributação operacional e simplificado para os contribuintes que exerçam as atividades de comércio atacadista (Anexo I) e varejista (Anexo II) do ramo de produtos do vestuário e confecções com as seguintes Classificação Nacional de Atividades Econômico-Fiscais (CNAE-Fiscal):

Tabela 1 – Atacadistas

ITEM	CNAE	DESCRIÇÃO
1	4641902	Comércio atacadista de artigos de cama, mesa e banho
2	4642701	Comércio atacadista de artigos do vestuário e acessórios, exceto profissionais e de segurança
3	4642702	Comércio atacadista de roupas e acessórios para uso profissional e de segurança do trabalho

Fonte: Anexo I do Decreto nº 34.256, de 2021.

Tabela 2 – Varejistas

ITEM	CNAE	DESCRIÇÃO
1	4755503	Comércio varejista de artigos de cama, mesa e banho
2	4781400	Comércio varejista de artigos do vestuário e acessórios

Fonte: Anexo II do Decreto nº 34.256, de 2021.

Além da simplificação, um dos objetivos do referido decreto foi a necessidade de neutralizar a concorrência desleal entre os contribuintes do Estado do Ceará que exerçam as mesmas atividades econômicas.

Desta forma, todos os produtos destinados aos contribuintes do Regime Normal de Apuração enquadrados em um dos CNAE's supracitados passaram para o regime da substituição tributária, na modalidade carga líquida. Essa modalidade implica na adoção de um percentual disposto no Anexo III do Decreto nº 34.256/2021 sobre a base de cálculo, conforme determina o seu art. 4º:

Art. 4.º O imposto a ser retido e recolhido pelos estabelecimentos atacadista e varejista, na forma do art. 1.º será o equivalente à carga tributária líquida resultante da aplicação dos percentuais constantes do Anexo III deste Decreto sobre o valor do documento fiscal relativo às aquisições de mercadorias, incluídos os valores do IPI, frete e carreto, seguro e outros encargos transferidos ao destinatário, acrescido do percentual de margem de valor agregado de 50% (cinquenta por cento).

Destaca-se que, na base de cálculo, se considera uma margem de valor agregado (MVA) de 50%.

Desse modo, tem-se que:

- Base de Cálculo = [valor aquisição + IPI + frete + seguro + outros encargos] x (1+MVA).
- ICMS a recolher = Base de Cálculo x carga tributária líquida, conforme Anexo III do Decreto nº 34.256/2021.

A tabela a seguir especifica a carga tributária líquida incidente sobre produtos de vestuário e confecção para os atacadistas e varejistas:

Tabela 3 – Carga Tributária Líquida

CONTRIBUINTE DESTINATÁRIO / REMETENTE	MERCADORIA (alíquota aplicável)	Próprio Estado ou Exterior do País (Carga tributária efetiva)	Regiões Norte, Nordeste, Centro- Oeste e Estado do Espírito Santo (Carga tributária efetiva)	Regiões Sul e Sudeste, exceto o Estado do Espírito Santo (Carga tributária efetiva)
ATACADISTA (Anexo I)	7% - Cesta básica	2,70%	5,03%	6,97%
	9,72% álcool finalidade não combustível, gel antisséptico, embalagem até 1L	2,82%	10,05%	12,83%
	12% - Cesta básica	4,60%	8,62%	11,95%
	18%	6,93%	16,54%	18,20%
	25% álcool finalidade não combustível, líquido e em gel NÃO antisséptico, embalagem até 1L	7,26%	25,85%	33,00%
	28%	8,13%	30,39%	37,80%
	7% - Cesta básica	1,40%	3,73%	5,68%
VAREJISTA (Anexo II)	9,72% álcool finalidade não combustível, gel antisséptico, embalagem até 1L	2,82%	10,05%	12,83%
	12% - Cesta básica	2,40%	6,40%	9,73%
	18%	5,14%	10,00%	13,60%

25% álcool finalidade não combustível, líquido e em gel NÃO antisséptico, embalagem até 1L	7,26%	25,85%	33,00%
28%	8,13%	30,39%	37,80%

Fonte: Anexo III do Decreto nº 34.256, de 2021(*).

Nota*: Registre-se que o Decreto nº 34.256/2021 sofreu alterações em sua carga tributária pelo Decreto nº 35.807/2023, com efeitos a partir de 01 de janeiro de 2024. Todavia, dado que o presente estudo considera somente as informações compiladas até dezembro de 2023, optou-se por trazer as informações da época utilizadas como parâmetro do trabalho.

Na entrada de produtos provenientes de outra unidade da federação, com destino a estabelecimentos enquadrados nas atividades econômicas indicadas no Anexo I (Comércio Atacadista) e Anexo II (Comércio Varejista) do Decreto nº 34.256/2021, fica o estabelecimento atacadista ou varejista obrigado ao recolhimento do imposto no primeiro posto fiscal de entrada no Estado do Ceará.

Nota-se que, por meio do referido decreto, a partir das alíquotas diferenciadas em razão de sua procedência (mercado interno ou nacional), o legislador teve, além da simplificação e praticidade tributária da arrecadação, a intenção de fomentar a economia local, beneficiando o setor interno com uma alíquota menor.

Ressalta-se que, diferentemente da maioria dos outros regulamentos, a sistemática impactou somente os contribuintes sob o Regime Normal de Apuração, ou seja, não se aplicou às empresas optantes pelo Simples Nacional, conforme o “art. 3º. As disposições deste decreto não se aplicam às empresas optantes pelo Simples Nacional.”

Ademais, vale salientar que o enquadramento na sistemática de carga líquida acarreta ao contribuinte a vedação de aproveitamento de qualquer crédito do ICMS, exceto o decorrente das entradas para o ativo imobilizado e o decorrente de mercadorias não contempladas no Decreto.

2.5 Cálculo ICMS normal x ICMS ST Carga líquida

2.5.1 ICMS Normal

O artigo 25 do Decreto 33.327/2019 (Regulamento do ICMS no estado do Ceará) dispõe sobre a base de cálculo do ICMS no caso de tributação normal:

Art. 25. A base de cálculo do ICMS será:

I - o valor da operação:

- a) na saída, a qualquer título, de mercadoria de estabelecimento de contribuinte, ainda que para outro do mesmo titular;

Tabela 4 – Cálculo ICMS normal

Fórmula ICMS Normal (2023): (Valor Operação + Frete) x Alíquota Interna ICMS – Crédito ICMS Nota Fiscal – Crédito ICMS Conhecimento de Transporte		
Valor dos Produtos Constantes na Nota Fiscal R\$	R\$	1.000,00
Valor IPI	R\$	100,00
Valor Frete por conta do comprador	R\$	250,00
Valor Seguros e Outras Despesas	R\$	100,00
Valor ICMS destacado na Nota Fiscal	R\$	120,00
Valor ICMS destacado no Conhecimento de Transporte	R\$	30,00
Cálculo ICMS Normal = (1.000,00 + 250,00) x 18% - 150,00 = R\$ 75,00		

Fonte: Elaborado pelo autor.

2.5.2 ICMS ST Carga Líquida (Decreto nº 34.256/2021)

O art. 4º do Decreto nº 34.256/2021 dispõe sobre a base de cálculo, conforme:

Art. 4.º O imposto a ser retido e recolhido pelos estabelecimentos atacadista e varejista, na forma do art. 1.º será o equivalente à carga tributária líquida resultante da aplicação dos percentuais constantes do Anexo III deste Decreto sobre o valor do documento fiscal relativo às aquisições de mercadorias, incluídos os valores do IPI, frete e carreto, seguro e outros encargos transferidos ao destinatário, acrescido do percentual de margem de valor agregado de 50% (cinquenta por cento).

Tabela 5 – Cálculo ICMS ST Carga Líquida (Decreto nº 34.256/2021)

Fórmula ICMS ST Carga Líquida (Decreto nº 34.256/2021) : [(Valor Operação + IPI + Frete + Seguros e Outros Encargos) x (1+MVA)] x Carga Líquida		
Valor dos Produtos Constantes na Nota Fiscal R\$	R\$	1.000,00
Valor IPI	R\$	100,00
Valor Frete por conta do comprador	R\$	250,00
Valor Seguros e Outras Despesas	R\$	100,00
MVA		50%
Carga Líquida (Varejista- Origem Interna)		5,14%
Cálculo ICMS ST Carga Líquida = [(1.000,00 + 100 + 250,00 + 100) x (1+0,50)] x 5,14% = R\$ 111,79		

Fonte: Elaborado pelo autor.

2.6 Literatura Empírica: Estudos sobre a ST Carga Líquida.

No âmbito estadual, diversos estudos já foram realizados acerca do efeito de política de substituição tributária sobre a cadeia produtiva e capacidade de arrecadação de ICMS do Estado do Ceará.

A seguir, uma tabela compilada de algumas dissertações defendidas no CAEN/UFC, envolvendo o impacto da substituição tributária carga líquida na arrecadação no Estado do Ceará.

Tabela 6 – Literatura ST Carga Líquida

Título	Autor(es)	Ano
Análise do impacto do decreto 31.066/2012 na arrecadação do ICMS no comércio varejista e atacadista de produtos de informática	Domingues, Jayna Carolina Nobre	2017
Estudo sobre o impacto do decreto 28.443/2006 do estado do Ceará na arrecadação de ICMS nas indústrias de confecção	Fonsêca, Fabio Moisés Capistrano da	2017
O impacto da instituição do selo fiscal de controle da água mineral e água adicionada de sais na arrecadação do ICMS do Estado do Ceará	Alencar, Maria Cleide Freitas	2017
Efeito da substituição tributária sobre a arrecadação do ICMS nos setores industrial, varejista e atacadista: um estudo de caso para o decreto nº 31.270/2013 no Ceará	Teixeira, Inês Cristina	2017
Efeito da Substituição Tributária sobre a arrecadação do ICMS nos setores varejista e atacadista: um estudo de caso para o Decreto nº 29560/2008 no Ceará	Brasil, Richter Moreira	2017
Uma avaliação de impacto do regime de substituição tributária sobre arrecadação nas operações com brinquedos no Estado do Ceará – Dec. nº 31.638/14	Magalhães, Roberto Wagner Ferreira Gomes	2017
Os impactos na arrecadação do ICMS-CE do setor de material de construção, ferragens e ferramentas, após a implementação do regime de arrecadação por substituição tributária	Pereira, Carlos Rogério dos Santos	2017
O regime de substituição tributária nas operações com rochas ornamentais no Estado do Ceará – uma análise empírica do impacto do decreto nº 30.256/2010	Louzada, João Marcos de Campos	2015
O impacto na arrecadação do ICMS da substituição tributária por carga líquida no Ceará: uma análise empírica do setor de alimentos com ênfase em bebidas no período 2007-2012	Colaço, Maria do Socorro de Freitas	2014
A substituição tributária nas empresas atacadistas de Estado do Ceará após o decreto 29.560/2008: um estudo empírico dos efeitos sobre a arrecadação	Aguiar, Ricardo Lima de	2013

Efeitos da substituição tributária de ICMS no ramo de mercearias para as empresas do SIMPLES no Ceará	Cunha, Daniel Pereira da	2013
Incremento do valor da arrecadação de ICMS na economia cearense com a adoção do regime de substituição tributária: estudo de caso no setor industrial de calçados	Matos Filho, Joaquim Messias	2012
A influência do ICMS Substituição no comércio varejista de calçados na Região do Cariri mediante regime de arrecadação tributária	Oliveira, Josefa Jocelma Amorim de	2012
Redução da carga tributária aplicada ao segmento atacadista e varejista de calçados do Estado do Ceará	Silva, Pedro Junior Nunes da	2011

Fonte: elaborado pelo autor.

Silva (2011) examinou as consequências do Decreto Estadual nº 28.326/2006 na arrecadação tributária dos segmentos atacadista e varejista da indústria de calçados no Ceará. A pesquisa abrangeu uma série temporal de 2000 a 2010, analisada mensalmente. Utilizando a abordagem metodológica de Bai e Perron (2003), que possibilita a detecção de alterações estruturais no comportamento ao longo do tempo das variáveis em foco, o estudo buscou entender se a substituição tributária teve um efeito tanto na base de contribuintes quanto na arrecadação total do ICMS no setor. As análises econométricas indicaram que não houve uma mudança significativa no comportamento das variáveis após a implementação do decreto, descartando assim a ideia de que a substituição tributária teria aumentado a arrecadação do ICMS na indústria de calçados.

Empregando a abordagem de Diferenças em Diferenças (DD) para investigar o mesmo tema abordado por Silva (2011), Matos Filho (2012) constatou um impacto positivo na receita tributária do Ceará decorrente das alterações feitas pelo Decreto Estadual nº 28.326/2006. O estudo revelou que tal decreto resultou em um aumento de 24,38% na arrecadação do segmento da indústria de calçados.

Cunha (2013) explorou a evolução da receita do ICMS no setor de mercearias que optaram pelo Simples Nacional, após a implementação do programa de substituição tributária estabelecido pelo Decreto 29.560/2008. Considerando que o regime de Substituição Tributária iguala a carga tributária para as Empresas de Pequeno Porte (EPP) e Microempresas (ME) às empresas que optam pelo Simples Nacional no regime Normal, o estudo testou a hipótese de que não haveria diferenças significativas na arrecadação entre os diferentes regimes de recolhimento. Utilizando a técnica de Mínimos Quadrados Ordinários com erros padrão robustos, o estudo detectou um aumento relativo na carga tributária para as Microempresas em

comparação com as que estão no Simples Nacional sob o regime Normal. Contrariamente, houve uma diminuição relativa na carga tributária para as EPP.

Aguiar (2013) focou em avaliar os efeitos da estratégia de substituição tributária na receita do ICMS do estado do Ceará, tomando como ponto de referência o Decreto 29.560/2008. O estudo se baseou nos dados mensais de arrecadação dos contribuintes do estado, agrupados por CNAE e específicos ao comércio atacadista, entre os anos de 2005 e 2011. Utilizando um modelo econométrico de regressão linear múltipla, e centrando a análise nos dados dos contribuintes afetados pelo decreto, o estudo identificou um incremento positivo de 17,81% na arrecadação do ICMS para o setor em questão. Além disso, uma variável nomeada como "ATAC" mostrou-se estatisticamente significativa, com um coeficiente de 0.6423. Isso sugere que um aumento de 10% na receita do setor atacadista resultaria em um aumento de 6,42% na arrecadação total do estado, mantendo todos os outros fatores constantes.

Louzada (2015) investigou as consequências do Decreto Estadual nº 30.256/2010 na receita do ICMS no setor de rochas ornamentais. Utilizando um modelo de Diferenças em Diferenças, o estudo buscou entender o impacto da substituição tributária na arrecadação, segmentando a análise de acordo com o regime tributário das diferentes atividades econômicas (Empresas de Pequeno Porte, Microempreendedores e regime Normal). A pesquisa constatou que a nova política tributária teve um efeito positivo na arrecadação das Empresas de Pequeno Porte (EPP) e Microempreendedores (ME), mas esse impacto não foi observado nas atividades econômicas enquadradas no regime Normal.

Domingues (2017) explorou as repercussões do Decreto 31.066/2012 do Estado do Ceará, que implementou a Substituição Tributária no setor de produtos de informática. Utilizando a abordagem de Diferenças em Diferenças, o estudo analisou o período de 2010 a 2014 para avaliar o impacto dessa política na arrecadação do ICMS. O estudo concluiu que a nova abordagem tributária teve um efeito positivo na arrecadação das empresas categorizadas como Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (EPP).

Fonseca (2017) também notou um impacto positivo e estatisticamente relevante na receita tributária das Microempresas (ME) no setor de indústrias de confecção, decorrente da política de Substituição Tributária estabelecida pelo Decreto nº 28.443/206. No entanto, o estudo apontou uma tendência oposta para as Empresas de Pequeno Porte (EPP) e aquelas no regime de recolhimento Normal, onde foi observado um efeito negativo na arrecadação do ICMS.

De maneira geral, os resultados são convergentes ao indicar que o instituto de Substituição Tributária, a partir dos decretos estaduais supracitados, gera um impacto positivo

na arrecadação tributária das Microempresas (ME). No entanto, os resultados não são tão robustos quanto às Empresas de Pequeno Porte (EPP) e àquelas enquadradas no regime Normal, apresentando uma certa heterogeneidade em termos de impacto de acordo com os decretos em análise.

Diferentemente dos demais estudos, em que a sistemática da substituição tributária, carga líquida, se aplicava a todos os contribuintes de determinadas atividades, o Decreto nº 34.256/2021, objeto da presente análise, apresenta a peculiaridade de se aplicar somente às empresas do regime Normal de apuração.

Desse modo, o estudo visa contribuir à literatura ao avançar a discussão sobre a construção de grupos de controle alternativos, discutindo também o impacto da política tributária sobre os setores varejistas e atacadista de vestuário e confecção de arrecadação no Estado do Ceará.

3 METODOLOGIA

3.1 Base de Dados

Para a realização do estudo proposto foi obtido junto à SEFAZ-CE um Banco de Dados (BD) de contribuintes do Estado do Ceará, contemplados nas atividades constantes nos Anexos I e II do Decreto nº 34.256/2021. O BD contém 313.095 observações com 11 colunas, como se pode ver na amostra abaixo:

Figura 1 – Banco de Dados

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
ID	cnae	segmento	regime	municipio	ano_mes	arrec_real_tot	vendas_mensal_tot_real	compras_mensal_tot_real	compras_mensal_interno_real	compras_mensal_e_externo_real
1	4642701	COMERCIO ATACADISTA	NORMAL	FORTALEZA	2019-08	R\$ -	R\$ -	R\$ 34.109,90	R\$ 34.109,90	R\$ -
1	4642701	COMERCIO ATACADISTA	NORMAL	FORTALEZA	2019-09	R\$ -	R\$ -	R\$ 1.404,35	R\$ 1.404,35	R\$ -
1	4642701	COMERCIO ATACADISTA	NORMAL	FORTALEZA	2019-10	R\$ -	R\$ -	R\$ 1.423,75	R\$ 1.423,75	R\$ -
2	4781400	COMERCIO VAREJISTA	SN	FORTALEZA	2020-01	R\$ 556,99	R\$ 244.818,04	R\$ 10.496,62	R\$ 1.569,25	R\$ 8.927,37
2	4781400	COMERCIO VAREJISTA	SN	FORTALEZA	2020-12	R\$ -	R\$ 196.968,45	R\$ 1.452,67	R\$ 1.452,67	R\$ -
2	4781400	COMERCIO VAREJISTA	SN	FORTALEZA	2021-12	R\$ 2.637,22	R\$ 145.944,44	R\$ 54.015,85	R\$ 41.902,84	R\$ 12.113,01
2	4781400	COMERCIO VAREJISTA	SN	FORTALEZA	2019-12	R\$ -	R\$ 147.500,53	R\$ 113.274,92	R\$ 113.274,92	R\$ -
2	4781400	COMERCIO VAREJISTA	SN	FORTALEZA	2021-11	R\$ 1.551,63	R\$ 128.834,79	R\$ 136.750,99	R\$ 130.026,37	R\$ 6.724,62
2	4781400	COMERCIO VAREJISTA	SN	FORTALEZA	2020-10	R\$ -	R\$ 144.099,01	R\$ 777,67	R\$ 777,67	R\$ -

Fonte: Elaborada pelo autor.

Foram acrescentadas duas colunas ao banco de dados:

A coluna “L” foi incluída para a *dummy* do Grupo de Tratamento (empresas do Regime Normal impactadas pelo Decreto nº 34.256/2021 e com faturamento de até R\$ 3,6 milhões – *vide item 3.3.1 deste trabalho*) com valor um (1) e do Grupo de Controle (empresas do Simples Nacional, que a priori, não sofreram com a mudança de tributação no período analisado) com valor zero (0).

A coluna “M” incluímos para a *dummy* de tempo o valor zero (0) para antes do Decreto nº 34.256/2021 e valor um (1) para após o decreto, ou seja, para o período a partir de 01 de outubro de 2021.

Assim, o dicionário de dados é compreendido da seguinte forma:

- **Coluna “A”:** ID Sequencial com identificação única do contribuinte, atribuída de forma criptografada, de modo a resguardar o sigilo fiscal.

- **Coluna “B”:** Código de Classificação Nacional de Atividade Econômica (CNAE) da atividade principal do contribuinte. Contempla as atividades previstas nos Anexos I (Atacado) e II (Varejo) do Decreto nº 34.256/2021.
- **Coluna “C”:** Segmentos Varejista ou Atacadista.
- **Coluna “D”:** Regime de recolhimento no período (Normal ou Simples Nacional), onde:
 - **Regime de Recolhimento Normal:** Em geral, composto de empresas de médio e grande porte. Realizam sua contabilidade pelo Lucro Real ou Presumido;
 - **Simples Nacional:** Compõem as micro (ME) e pequenas empresas (EPP) que optaram por um regime simplificado e favorecido de recolhimento, denominado Simples Nacional. O limite de faturamento para permanência no regime é de R\$ 4,8 milhões por ano. Para fins de recolhimento do ICMS, é considerado o sublimite de R\$ 3,6 milhões, ou seja, após esse valor, o contribuinte deverá recolher o imposto estadual como se fosse do Regime Normal de Apuração.
- **Coluna “E”:** Municípios do Estado do Ceará onde o estabelecimento está cadastrado.
- **Coluna “F”:** Período de análise, que compreende 01/2018 a 12/2023.
- **Coluna “G”:** Arrecadação mensal real (corrigida pelo IPCA com base em 12/2023) – Variável Dependente do Modelo I.
- **Coluna “H”:** Total do faturamento mensal do contribuinte.
- **Coluna “I”:** Total de compra mensal realizada pelo contribuinte, independentemente da origem.
- **Coluna “J”:** Total de compra mensal de origem interna realizada pelo contribuinte com fornecedores locais no Estado do Ceará - Variável Dependente do Modelo II.
- **Coluna “K”:** Total de compras mensal de origem estrangeira ou interestadual realizada pelo contribuinte.
- **Coluna “L”:** *Dummy* de tratamento e controle;
- **Coluna “M”:** *Dummy* de tempo (antes e após o Decreto nº 34.256/2021);

Em relação à variável arrecadação, em virtude de a base de dados conter diversos tipos de receitas de ICMS, não foram considerados nesse estudo todos os dados disponíveis pelo fato de que algumas receitas não poderem ser decorrentes, diretamente, da nova política tributária, como por exemplo: auto de infração, estoque final, transporte de carga, parcelamento, dívida ativa, FDI, FECOP e outros. Dessa forma, considerou-se para realização desse estudo as seguintes receitas de ICMS:

- ICMS REGIME MENSAL DE APURACAO
- ICMS ANTECIPADO
- ICMS SUBSTITUICAO ENTRADA INTERESTADUAL
- ICMS SUBSTITUICAO SAIDA
- ICMS IMPORTACAO
- ICMS DIFERENCIAL DE ALIQUOTA
- ICMS SUBSTITUICAO ENTRADA INTERNA
- ICMS MENSAL SIMPLES NACIONAL

Para o cômputo das compras internas, foram considerados os seguintes Códigos Fiscais de Operações e Prestações (CFOP) das entradas e saídas de mercadorias obtidos a partir dos documentos fiscais eletrônicos, seja do contribuinte analisado (emissão própria) ou de seus fornecedores (emissão de terceiros):

I - nas operações de compras os CFOP: 1.101, 1.102, 1.111, 1.113, 1.116, 1.117, 1.118, 1.120, 1.121, 1.122, 1.124, 1.125, 1.251, 1.301, 1.302, 1.303, 1.304, 1.305, 1.306, 1.352, 1.353, 1.354, 1.355, 1.356, 1.401, 1.403, 1.501, 1.651, 1.652, 1.932;

II - nas operações de devolução de compras os CFOP: 5.201, 5.202, 5.205, 5.410, 5.411, 5.412, 5.413, 5.503, 5.660, 5.661, 5.662;

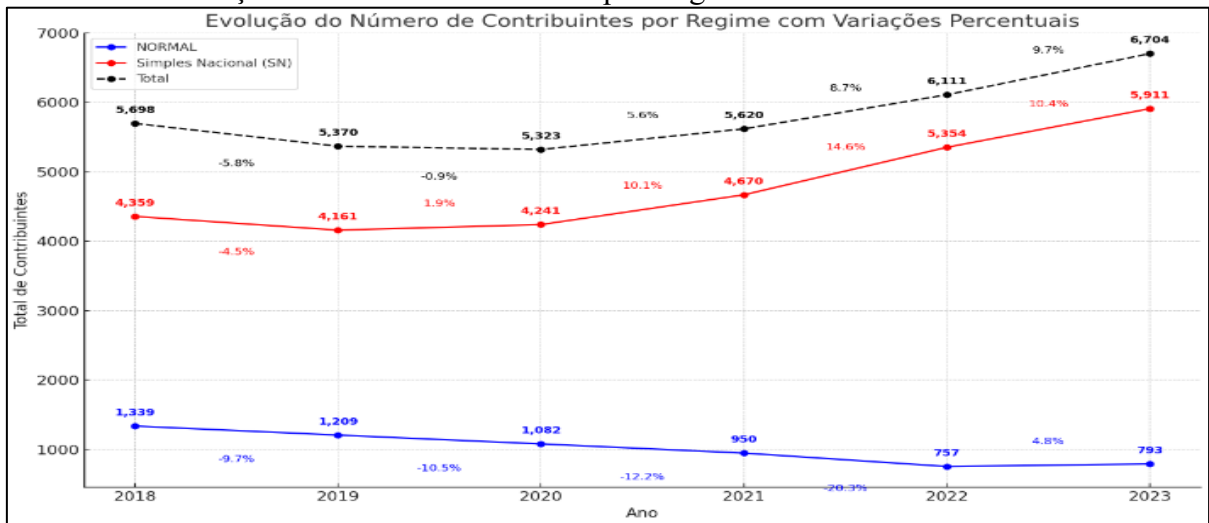
III - nas operações de vendas os CFOP: 5.101, 5.102, 5.103, 5.104, 5.105, 5.106, 5.109, 5.110, 5.111, 5.112, 5.113, 5.114, 5.115, 5.116, 5.117, 5.118, 5.119, 5.120, 5.122, 5.123, 5.251, 5.252, 5.253, 5.254, 5.255, 5.256, 5.257, 5.258, 5.301, 5.302, 5.303, 5.304, 5.305, 5.306, 5.307, 5.401, 5.402, 5.403, 5.405, 5.501, 5.502, 5.651, 5.652, 5.653, 5.654, 5.655, 5.656, 5.922;

IV - nas operações de devolução de vendas os CFOP 1.201, 1.202, 1.203, 1.204, 1.205, 1.410, 1.411, 1.503, 1.504, 1.660, 1.661, 1.662.

3.2 Estudo Prospectivo

Nesse estudo preliminar, realiza-se uma análise acerca do comportamento dos contribuintes dos regimes de apuração, quais sejam Normal ou Simples Nacional, em relação ao banco de dados trabalhado:

Gráfico 1 – Evolução – Total de Contribuintes por Regime



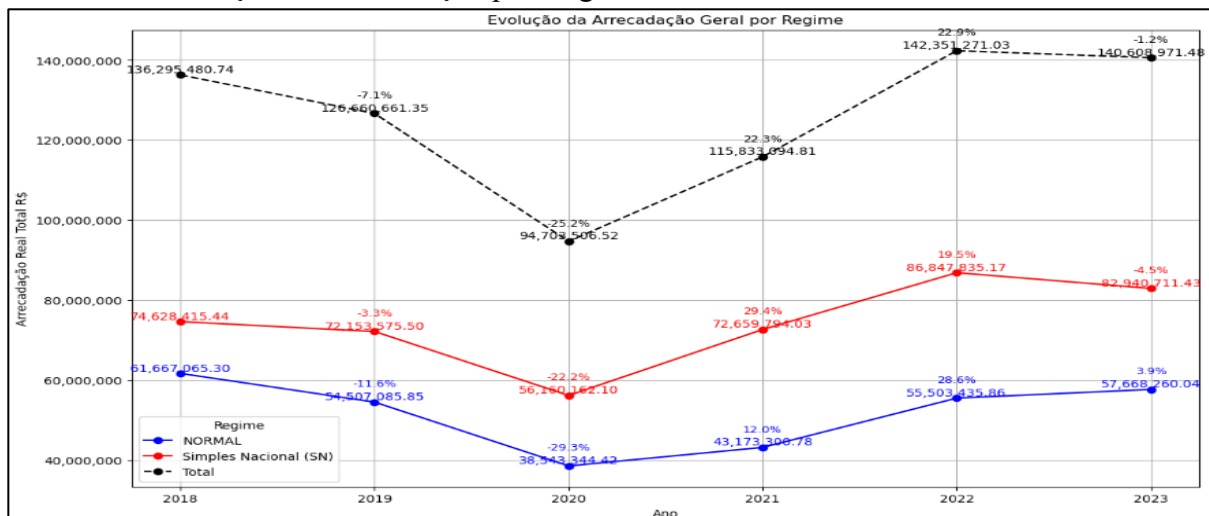
Fonte: Elaborado pelo autor.

O gráfico acima mostra a evolução do número de contribuintes por regime de apuração (Normal e Simples Nacional) de 2018 a 2023, destacando variações percentuais ano a ano. No regime Normal, observa-se uma queda contínua no número de contribuintes, com declínio significativo no ano de 2022, em que houve uma redução superior a 20% em relação a 2021.

Em contraponto, o número de contribuintes no regime do Simples Nacional mostra um crescimento progressivo ao longo do tempo, tendo seu ápice após o ano de 2021, com um acréscimo acumulado de 25% (variação entre 2023 e 2021).

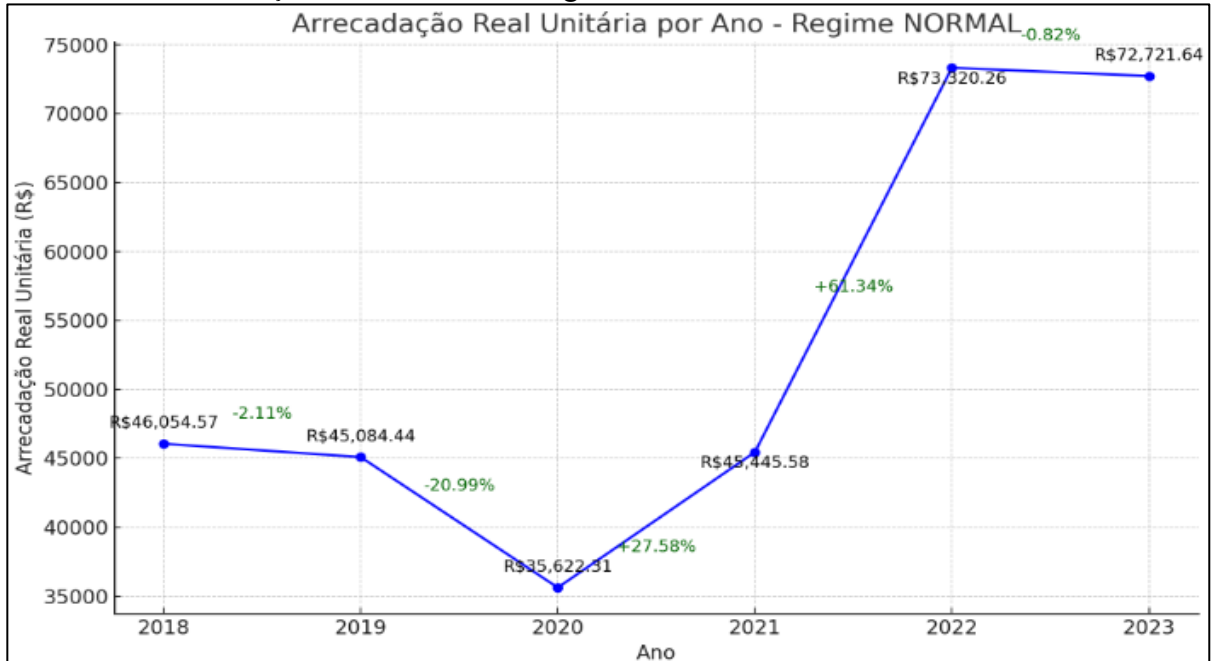
No tocante à arrecadação, verificam-se as seguintes evoluções:

Gráfico 2 – Evolução da Arrecadação por Regime de Recolhimento



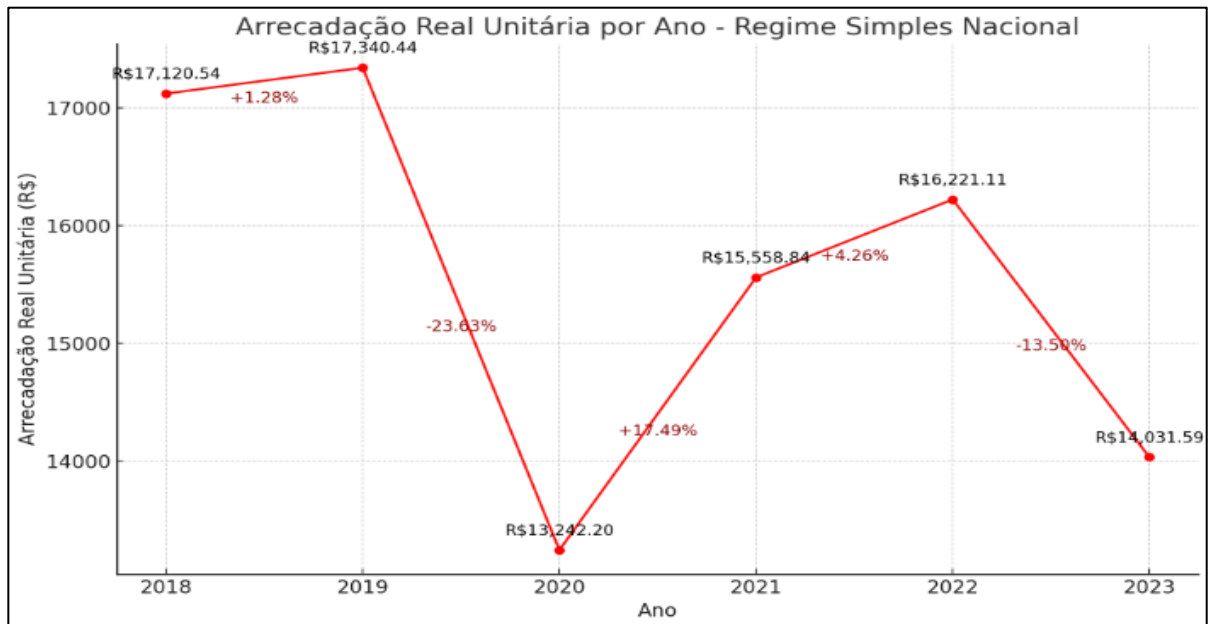
Fonte: Elaborado pelo autor.

Gráfico 3 – Arrecadação Real Unitária – Regime Normal



Fonte: Elaborado pelo autor.

Gráfico 4 – Arrecadação Real Unitária – Simples Nacional



Fonte: Elaborado pelo autor.

O gráfico "Evolução da Arrecadação Geral por Regime" destaca a variação da arrecadação real total dos contribuintes nos regimes Normal e Simples Nacional (SN) entre 2018 e 2023, considerados na base de dados extraída.

Observa-se uma queda significativa na arrecadação em 2020 para ambos os regimes, seguida de uma recuperação acentuada a partir de 2021.

No regime Normal, a arrecadação caiu de R\$ 61.667.065,30 em 2018 para

R\$ 38.943.144,42 em 2020, uma redução de 29,3%. No entanto, após 2021, houve uma recuperação, com a arrecadação atingindo R\$ 43.173.006,78 em 2021 e subindo para R\$ 57.668.760,04 em 2023.

O Simples Nacional seguiu uma tendência semelhante, caindo de R\$ 74.628.415,44 em 2018 para R\$ 56.590.627,10 em 2020, antes de recuperar-se para R\$ 72.659.794,03 em 2021 e alcançar R\$ 86.847.835,17 em 2022, com uma leve queda para R\$ 82.940.711,43 em 2023.

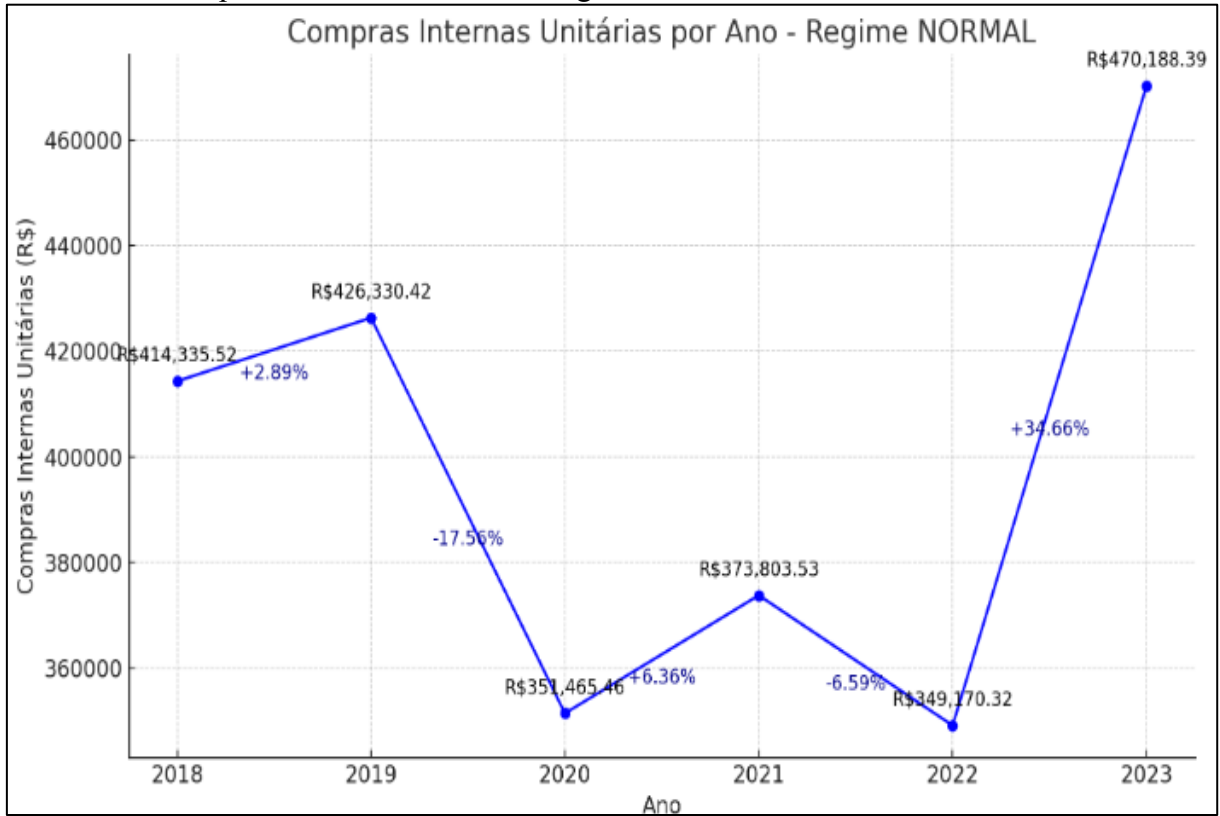
De modo geral, a arrecadação total combinada dos dois regimes caiu em 2020, porém, após 2021, houve um aumento significativo, com a arrecadação atingindo R\$ 115.837.094,81 em 2021 e R\$ 142.351.271,03 em 2022, estabilizando em R\$ 140.608.971,48 em 2023. Esses dados podem sugerir uma recuperação econômica do setor após 2021.

No que diz respeito à arrecadação unitária por regime, o gráfico do regime Normal mostra uma trajetória inicial de declínio, com uma redução de 2,11% na arrecadação real unitária em 2019, seguida por uma queda acentuada de 20,99% em 2020, atingindo um valor mínimo de R\$ 35.622,21. No entanto, a partir de 2021, observa-se uma recuperação significativa, com um aumento de 27,58% em 2021 e um crescimento de 61,34% em 2022, alcançando R\$ 73.220,26. Em 2023, a arrecadação se estabiliza com um leve aumento de 0,82%, totalizando R\$ 72.721,64. Este comportamento sugere que em períodos como o do ano de 2020, altamente impactado pela COVID, e o de 2021, marcado pela implementação do Decreto nº 34.256/2021, as empresas do regime Normal tiveram sua arrecadação fortemente influenciadas.

Já o gráfico do regime Simples Nacional apresenta uma trajetória mais volátil. A arrecadação real unitária teve um pequeno aumento de 1,28% em 2019, mas sofreu uma queda significativa de 23,43% em 2020, atingindo R\$ 13.242,20. Em 2021, a arrecadação começou a se recuperar, com um aumento de 17,49%, chegando a R\$ 15.558,84, seguido por um crescimento adicional de 4,26% em 2022, totalizando R\$ 16.221,11. No entanto, em 2023, houve uma nova queda de 13,50%, resultando em uma arrecadação de R\$ 14.031,59.

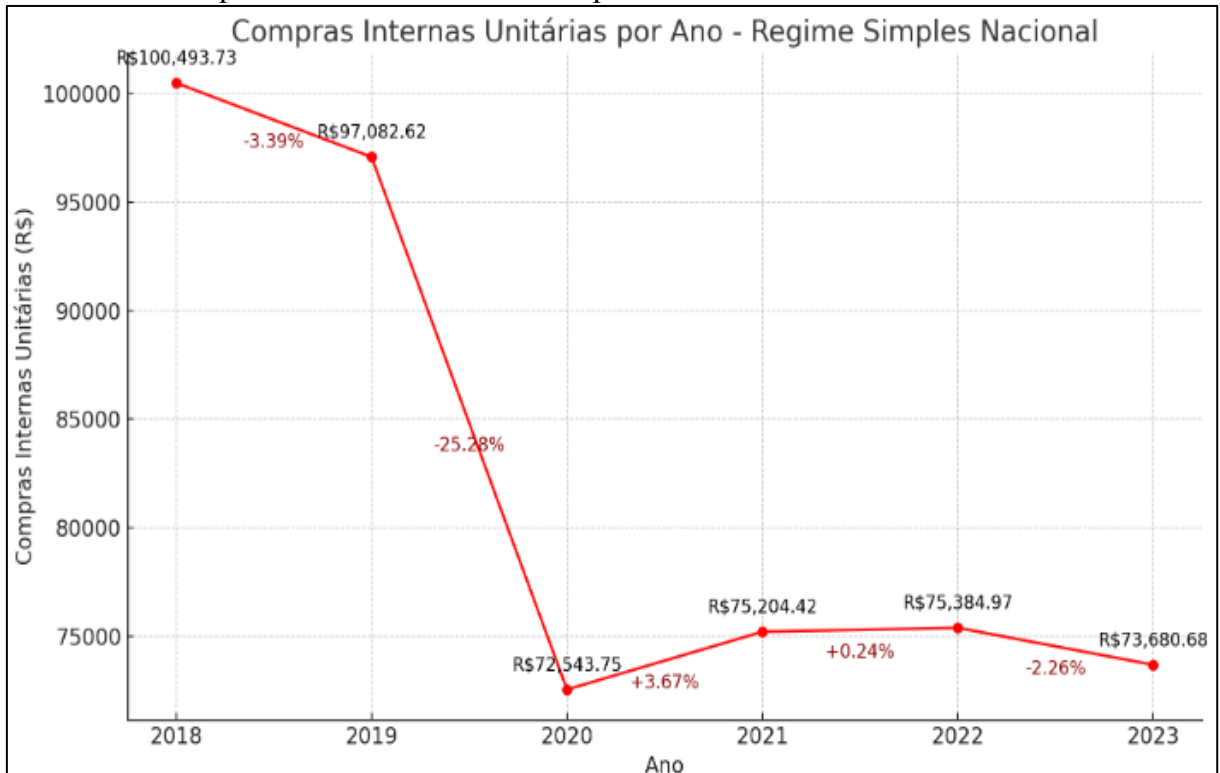
Por fim, em análise das compras internas, ou seja, aquisições realizadas no mercado interno do Estado do Ceará, verificou-se:

Gráfico 5 – Compras Internas Unitárias – Regime Normal



Fonte: Elaborado pelo autor.

Gráfico 6 – Compras Internas Unitárias – Simples Nacional



Fonte: Elaborado pelo autor.

O gráfico das compras internas unitárias no regime Normal de 2018 a 2023 mostra uma trajetória volátil. Após um pequeno aumento de 2,89% em 2019, as compras caíram drasticamente em 2020, com uma queda de 17,57%, possivelmente por conta da pandemia COVID. Em 2021, houve uma recuperação de 6,36%, mas seguiu-se uma nova queda de 6,59% em 2022. Finalmente, em 2023, as compras internas aumentaram significativamente em 34,66%, alcançando R\$ 470.188,39. Esse padrão sugere que o regime Normal enfrentou desafios econômicos significativos, mas conseguiu uma recuperação robusta em 2023.

O gráfico das compras internas unitárias no regime Simples Nacional de 2018 a 2023 indica uma tendência de declínio com menor volatilidade. Após uma pequena redução de 3,39% em 2019, houve uma queda acentuada de 25,28% em 2020, também possivelmente por motivo da pandemia COVID, seguida por uma leve recuperação de 3,67% em 2021 e estabilidade relativa em 2022 com um aumento marginal de 0,24%. Em 2023, as compras caíram ligeiramente em 2,26%, totalizando R\$ 73.680,68. Este padrão sugere que as empresas no regime Simples Nacional mantiveram uma trajetória de estabilidade após o declínio inicial, enfrentando menores variações ano a ano comparado ao regime Normal.

3.3 Metodologia Econométrica

O método econométrico adotado será a sistemática Diferença em Diferenças, metodologia utilizada na avaliação de políticas públicas. O método é baseado no cálculo de uma dupla subtração, na qual a primeira se refere a diferença das médias da variável de resultado entre os períodos anterior e posterior ao programa, para o grupo de tratamento e para o de controle, e a segunda se refere a diferença da primeira diferença calculada entre esses dois grupos.

Menequin e Freitas (2013) entendem que esse método é indicado para avaliar políticas públicas em que estejam disponíveis experimentos naturais e requer observações em diferentes momentos do tempo.

Amaral (2013) explica que os experimentos naturais ocorrem quando algum evento exógeno, como uma mudança de política do governo, muda o ambiente no qual os indivíduos, famílias, instituições ou municípios operam. Para analisarmos um experimento natural sempre temos que ter: (1) um grupo de controle, que não foi afetado pela mudança; e (2) um grupo de tratamento, que foi afetado pelo evento.

Segundo Wooldridge (2010), o estudo apresenta melhor acurácia quando se compara a diferença entre as médias do grupo de tratamento e de controle antes da mudança, com a diferença entre as médias desses dois grupos após a mudança.

Assim, para aplicar a metodologia, é necessário dividir as observações em 4 grupos: grupo de controle antes do evento (A), grupo de controle após o evento (B), grupo de tratamento antes do evento (C) e grupo de tratamento após o evento (D).

Segue na tabela a seguir o processo:

Tabela 7 – Método Diferenças em Diferenças

Grupo	Antes	Depois	Depois - Antes
Controle	A	B	B-A
Tratamento	C	D	D-C
Tratamento - Controle	C-A	D-B	(D-C) - (B-A)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Na tabela acima, $(B - A)$ e $(D - C)$ representam as alterações de medidas do grupo de controle e de tratamento, respectivamente, dado o período anterior e posterior ao evento examinado. Em relação a $(C - A)$ e $(D - B)$, descrevem as diferenças antes e depois do evento entre os grupos de tratamento e de controle. O resultado está transcrito por $(D - B) - (C - A)$, que significa a diferença das diferenças demonstrada entre os grupos e entre os dois períodos.

Neste estudo, o grupo de tratamento está composto pelos contribuintes do Regime Normal de Apuração e o grupo de controle compreende os contribuintes do Regime do Simples Nacional. A composição e critérios de escolha dos grupos será detalhada no tópico a seguir.

O evento exógeno, ou seja, a implementação da mudança de tributação dos contribuintes do segmento atacadista e varejista de vestuário e confecções (Decreto nº 34.256/2021) foi em 01 de outubro de 2021, sendo desconsiderado o referente período como o marco de divisão entre o antes e depois, para fins de avaliação da política tributária.

3.3.1 Grupos de Tratamento e de Controle

Conforme a revisão da literatura empírica, observou-se que, em regra, os trabalhos que utilizaram o método econométrico Diferença em Diferenças (DD) na avaliação da política de substituição tributária, carga líquida, comparavam grupos de controle com contribuintes de atividades econômicas semelhantes àquelas do grupo de tratamento.

A estratégia faz sentido, uma vez que os decretos avaliados não faziam distinção quanto ao regime de recolhimento dos contribuintes, ou seja, tanto empresas do regime Normal de Apuração como as do Simples Nacional (Microempresa - ME e Empresa de Pequeno Porte - EPP) eram afetadas pela política de tributação, sendo suficiente que estivessem enquadradas em determinada atividade econômica (CNAE).

Todavia, no presente estudo, há uma essencial peculiaridade: o Decreto nº 34.256/2021, de forma expressa, não se aplica a empresas do Regime do Simples Nacional. Logo, vislumbrou-se uma nova possibilidade de construção de grupos de tratamento e de controle alternativos, considerando-se não a atividade econômica (CNAE) como elemento de distinção, mas sim o regime de recolhimento.

Diante do exposto, a construção dos grupos considerou como “Grupo de Tratamento” os contribuintes do regime Normal de Apuração, ou seja, empresas que não eram optantes do Simples Nacional. Adicionalmente, como forma de tornar a comparação mais homogênea entre os grupos, restringiu-se a análise àqueles contribuintes que faturaram até R\$ 3,6 milhões no ano. Explica-se a restrição pelo fato de que esses contribuintes, caso optassem, poderiam estar enquadrados no Simples Nacional, recolhendo o ICMS pelo regime simplificado, uma vez que estariam dentro do sublimite (R\$ 3,6 milhões) permitido pela Lei Complementar nº 123/2006, art. 13-A.

Já para o “Grupo de Controle”, considerou-se os contribuintes optantes pelo Simples Nacional (Microempresa – ME e Empresa de Pequeno Porte – EPP), sendo estas últimas não diretamente impactadas pela nova normativa.

Em síntese, temos os seguintes grupos:

- **Tratamento**: Empresas Regime Normal com faturamento anual de até R\$ 3,6 milhões; e
- **Controle**: Empresas Simples Nacional (ME/EPP).

3.3.2 Variáveis Dependentes

Para avaliar a política tributária, qual seja, a implementação do Decreto nº 34.256/2021, foram consideradas duas variáveis dependentes, em diferentes modelos:

- **Arrecadação**: O objetivo é avaliar se houve impacto na arrecadação no grupo tratamento após a implementação da nova sistemática de ST carga líquida;

- **Compras internas:** O objetivo é avaliar se houve fomento à economia local, mediante à ampliação das aquisições internas do grupo de tratamento, estimulada pela carga tributária diferenciada e menor em relação à carga tributária de mercadorias de origem de fora do Estado do Ceará, após o Decreto nº 34.256/2021.

3.3.3 Modelos Econométricos

Os modelos podem ser especificados pela equação econométrica de uma regressão linear múltipla pelo método de Mínimos Quadrados Ordinários, abaixo especificada:

Modelo (I):

$$\text{arrecadacao} = \beta_0 + \beta_1 \cdot [\text{tratamento}] + \beta_2 \cdot [\text{pós-decreto}] + \beta_3 \cdot [\text{tratamento} * \text{pós-decreto}] + \mathcal{E}$$

Explica-se, a seguir, cada componente da equação econométrica:

- a variável dependente Arrecadação representa os valores da arrecadação do ICMS;
- β_0 é uma constante correspondente à média de arrecadação do grupo de controle antes do Decreto nº 34.256/2021;
- β_1 mede a diferença entre o valor médio de arrecadação do grupo de tratamento e o grupo de controle, antes do Decreto nº 34.256/2021, ou seja, que não é em decorrência da mudança da política fiscal;
- [tratamento]: é uma variável *dummy* que assume o valor um (1) se o contribuinte for do grupo de tratamento e valor zero (0), caso o contribuinte se enquadre no grupo de controle;
- β_2 significa as alterações em todos os valores de arrecadação dos setores envolvidos de 01/2018 a 12/2023;
- [pós-decreto]: é uma variável *dummy* que assume um (1) se os dados estiverem no período posterior ao Decreto nº 34.256/2021, ou seja, a partir de 10/2021 e zero (0) no período anterior;
- β_3 mede o impacto na arrecadação após a adoção da política adotada no grupo de tratamento perante o grupo de controle, ou seja, o valor da diferenças em diferenças entre os dois grupos; e

- ε é o termo de erro.

Modelo (II):

$$\text{Compras internas} = \beta_0 + \beta_1 \cdot [\text{tratamento}] + \beta_2 \cdot [\text{pós-decreto}] + \beta_3 \cdot [\text{tratamento} * \text{pós-decreto}] + \varepsilon$$

Explica-se, a seguir, cada componente da equação econométrica:

- a variável dependente compras internas representa os valores das aquisições realizadas no mercado local;
- β_0 é uma constante correspondente à média de compras internas do grupo de controle antes do Decreto nº 34.256/2021;
- β_1 mede a diferença entre o valor médio de compras internas do grupo de tratamento e o grupo de controle, antes do Decreto nº 34.256/2021, ou seja, que não é em decorrência da mudança da política fiscal;
- [tratamento]: é uma variável *dummy* que assume o valor um (1) se o contribuinte for do grupo de tratamento e valor zero (0), caso o contribuinte se enquadre no grupo de controle;
- β_2 significa as alterações em todos os valores de compras internas dos setores envolvidos de 01/2018 a 12/2023;
- [pós-decreto]: é uma variável *dummy* que assume um (1) se os dados estiverem no período posterior ao Decreto nº 34.256/2021, ou seja, a partir de 10/2021 e zero (0) no período anterior;
- β_3 mede o impacto nas compras internas após a adoção da política adotada no grupo de tratamento perante o grupo de controle, ou seja, o valor das diferenças em diferenças entre os dois grupos; e
- ε é o termo de erro.

Segundo Wooldridge (2010), β_3 é chamado de efeito médio de tratamento, já que mede o efeito do "tratamento" ou critério no resultado médio de arrecadação. Em outras palavras, o β_3 é o estimador de impacto da nova política tributária.

Nesse sentido Menequin e Freitas (2013) esclarecem o significado dos coeficientes da equação.

Relativamente aos coeficientes, estes representam o seguinte:

β_0 : valor esperado da variável estudada quando se analisa o grupo de controle antes da mudança (termo constante). Este é o parâmetro de comparação.

β_1 : mede o efeito do tempo, ou seja, reúne o efeito de todos os fatores não observados que, independentemente da intervenção, teriam produzido alteração na variável de interesse.

β_2 : mede a diferença de desempenho inata aos membros do grupo de tratamento, em relação ao de controle. Mesmo que os grupos sejam constituídos por pessoas com características demográficas semelhantes, heterogeneidades individuais não observáveis costumam ter influência sobre diversas variáveis de interesse. Se esse efeito não for isolado, contamina a medição do impacto da política pública.

β_3 : mede o impacto da política pública no grupo de tratamento, em relação ao grupo de controle, sobre a variável estudada (efeito isolado que se procura).

4 RESULTADOS

Os modelos econométricos foram testados considerando-se dois cenários, quais sejam:

- a) **Cenário 1:** Período de 01/01/2019 a 31/12/2020 x 01/01/2022 a 31/12/2023. Nessa abordagem, retirou-se o ano de 2021, tendo em vista ser o ano de implementação do Decreto nº 34.256/2021, sendo o marco de divisão entre o antes e o depois da política tributária;
- b) **Cenário 2:** Período de 01/01/2018 a 31/12/2019 x 01/01/2022 a 31/12/2023. Nessa abordagem, retirou-se além do ano de 2021, pelo mesmo motivo do cenário 1, também o ano de 2020, com vistas a atenuar o forte impacto econômico gerado pela pandemia COVID-19.

A análise se concentrou na verificação do comportamento das variáveis de arrecadação do ICMS e de compras internas para os contribuintes com CNAE envolvidas no Decreto nº 34.256/2021.

Para a modelagem, foi realizada a estimação por meio da regressão múltipla no método de Mínimos Quadrados Ordinários objetivando resultados isolados para cada grupo. Após estimação inicial utilizando o software R, realizou-se testes de heterocedasticidade (Teste White) e de autocorrelação dos resíduos (Teste LM). Verificou-se a partir dos testes e o resultado do P-Valor que há presença tanto de autocorrelação quanto de heterocedasticidade no modelo, rejeitando a hipótese nula do modelo de não ter autocorrelação e não ser heterocedástico.

Dessa forma, no intuito de minimizar a presença desses efeitos, utilizou-se na estimativa o método de covariância Huber-White para tornar o erro padrão consistente com a presença dos efeitos de autocorrelação e heterocedasticidade.

A seguir, os resultados para cada Cenário.

4.1 Cenário 1

A equação da reta de regressão, com base nos coeficientes fornecidos pelo modelo I:

*Modelo I: Arrecadação = 1591,785 + 3440,648 . [tratamento] + 57,208 . [pós-decreto] + 3397,812 . [tratamento * pós-decreto]:*

Tabela 8 – Resultado Estimação Cenário 1 - Arrecadação

Variável Dependente - Arrecadação Real					
Coefficiente	Estimador	Erro Padrão	t-valor	Pr(> t)	Significância
(Intercepto)	1591,785	14,235	111,8194	< 2.2e-16	***
tratamento	3440,648	218,073	15,7775	< 2.2e-16	***
pós_decreto	57,208	18,955	3,0181	0.002544	**
interacao	3397,812	428,883	7,9225	2,34E-15	***

Fonte: Elaborado pelo autor.

- β_0 : O valor de intercepto de 1591,785 é uma constante correspondente à média de arrecadação do grupo de controle antes do Decreto nº 34.256/2021, ou seja, a média de arrecadação mensal dos contribuintes do Simples Nacional é de R\$ 1.591,78;
- β_1 : O coeficiente positivo de 3440,648 indica que as empresas no Regime Normal têm uma arrecadação mensal média R\$ 3.440,64 superior às empresas do Simples Nacional, e que não é em razão da mudança da política tributária.
- β_2 : O coeficiente positivo de 57,208 sugere que, após o decreto, a arrecadação mensal aumentou em R\$ 57,20, mantendo todas as outras variáveis constantes.
- β_3 : O coeficiente positivo de 3397,812, que indica que há um efeito de interação positivo entre o tratamento e o pós-decreto, de modo que após a adoção da política adotada no grupo de tratamento perante o grupo de controle, houve um aumento médio de R\$ 3.397,81 na arrecadação mensal.

O resultado mostra que todos os coeficientes foram estatisticamente significantes. A análise sugere que a adoção da sistemática de substituição tributária carga líquida para os do grupo de tratamento, nos CNAEs presentes no Decreto nº 34.256/2021, a interação (β_3) foi positiva para a arrecadação do ICMS, aumentando perante os contribuintes grupo controle, em média, o valor de R\$ 3.397,81 mensais.

Já a equação da reta de regressão, com base nos coeficientes fornecidos pelo modelo II seria:

$$\text{Modelo II: Compras Internas} = 8141,3436 + 37147,4219 \cdot [\text{tratamento}] + 8,3932 \cdot [\text{pós-decreto}] + 2489,0514 \cdot [\text{tratamento} * \text{pós-decreto}]:$$

Tabela 9 – Resultado Estimação Cenário 1 – Compras Internas

Variável Dependente - Compras Internas					
Coefficiente	Estimador	Erro Padrão	t-valor	Pr(> t)	Significância
(Intercepto)	8141,3436	85,5632	95,15	< 2e-16	***
tratamento	37147,4219	1190,7778	31,1959	< 2e-16	***
pós_decreto	8,3932	112,9673	0,0743	0.9408	
interacao	2489,0514	6394,6865	0,3892	0.6971	

Fonte: Elaborado pelo autor.

- β_0 : O valor de intercepto de 8141,3436 é uma constante correspondente à média de compras internas do grupo de controle antes do Decreto nº 34.256/2021, ou seja, a média de compras internas dos contribuintes do Simples Nacional é de R\$ 8.141,34;
- β_1 : O coeficiente positivo de 37147,4219 indica que as empresas no Regime Normal têm, em média, compras internas R\$ 37.147,42 superior às empresas do Simples Nacional, e que não é em razão da mudança da política tributária.
- β_2 : O coeficiente positivo de 8,3932 sugere que, após o decreto, as compras internas aumentaram em R\$ 8,3932, mantendo todas as outras variáveis constantes. No entanto, o coeficiente não é estatisticamente significativo.
- β_3 : O coeficiente positivo de 2489,0514, que indica que há um efeito de interação positivo entre o tratamento e o pós-decreto, de modo que após a adoção da política adotada no grupo de tratamento perante o grupo de controle, houve um aumento médio de R\$ 2.489,05 nas compras internas. No entanto, o coeficiente não é estatisticamente significativo.

O resultado evidencia uma clara diferença nas compras internas entre os grupos de tratamento e controle, no entanto não evidencia que essa variável teve impacto estatisticamente significativo com a implementação da política tributária promovida pelo Decreto nº 34.256/2021.

Diante do exposto, constata-se para o cenário 1 que houve efetivo impacto na variável arrecadação para as empresas do grupo de tratamento após o decreto. No entanto, não se observou estímulo ao fomento da economia local, uma vez que as informações colhidas acerca do impacto na variável compras internas não forma estatisticamente significantes.

4.2 Cenário 2

A equação da reta de regressão, com base nos coeficientes fornecidos pelo modelo

I:

*Modelo I: Arrecadação = 1852,185 + 3847,655 . [tratamento] – 203,193 . [pós-decreto] + 2990,805 . [tratamento * pós-decreto]:*

Tabela 10 – Resultado Estimação Cenário 2 – Arrecadação

Variável Dependente - Arrecadação Real					
Coeficiente	Estimador	Erro Padrão	t-valor	Pr(> t)	Significância
(Intercepto)	1852,185	15,469	119,7372	< 2.2e-16	***
tratamento	3847,655	145,432	26,4567	< 2.2e-16	***
pós_decreto	-203,193	19,898	-10,2118	< 2.2e-16	***
interacao	2990,805	396,907	7,5353	4,89E-14	***

Fonte: Elaborado pelo autor.

- β_0 : O valor de intercepto de 1852,185 é uma constante correspondente à média de arrecadação do grupo de controle antes do Decreto nº 34.256/2021, ou seja, a média de arrecadação mensal dos contribuintes do Simples Nacional é de R\$ 1.852,18;
- β_1 : O coeficiente positivo de 3847,655 indica que as empresas no Regime Normal têm uma arrecadação mensal média R\$ 3.847,65 superior às empresas do Simples Nacional, e que não é em razão da mudança da política tributária.
- β_2 : O coeficiente negativo de 203,193 sugere que, após o decreto, a arrecadação mensal reduziu em R\$ 203,19, mantendo todas as outras variáveis constantes.
- β_3 : O coeficiente positivo de 2990,805, que indica que há um efeito de interação positivo entre o tratamento e o pós-decreto, de modo que após a adoção da política adotada no grupo de tratamento perante o grupo de controle, houve um aumento médio de R\$ 2.990,80 na arrecadação mensal.

O resultado mostra que todos os coeficientes foram estatisticamente significantes. A análise sugere que a adoção da sistemática de substituição tributária carga líquida, em que pese para os contribuintes em geral tenha impactado negativamente (β_2), para os contribuintes

do grupo de tratamento, nos CNAEs presentes no Decreto nº 34.256/2021, a interação (β_3) foi positiva para a arrecadação do ICMS, aumentando perante os contribuintes grupo controle, em média, o valor de R\$ 2.990,80 mensais.

Já a equação da reta de regressão, com base nos coeficientes fornecidos pelo modelo II seria:

*Modelo II: Compras Internas = 10625,04 + 41883,49 . [tratamento] -2475,3 . [pós-decreto] - 2247,01. [tratamento * pós-decreto]:*

Tabela 11 – Resultado Estimação Cenário 2 – Compras Internas

Variável Dependente - Compras Internas					
Coeficiente	Estimador	Erro Padrão	t-valor	Pr(> t)	Significância
(Intercepto)	10625,04	103,23	102,9232	< 2e-16	***
tratamento	41883,49	1068,24	39,2079	< 2e-16	***
pós_decreto	-2475,3	126,88	-19,5096	< 2e-16	***
interacao	-2247,01	6373,01	-0,3526	0.7244	

Fonte: Elaborado pelo autor.

- β_0 : O valor de intercepto de 10625,04 é uma constante correspondente à média de compras internas do grupo de controle antes do Decreto nº 34.256/2021, ou seja, a média de compras internas dos contribuintes do Simples Nacional é de R\$ 10.625,04;
- β_1 : O coeficiente positivo de 41883,49 indica que as empresas no Regime Normal têm, em média, compras internas R\$ 41.883,49 superior às empresas do Simples Nacional, e que não é em razão da mudança da política tributária.
- β_2 : O coeficiente negativo de 2475,3 sugere que, após o decreto, as compras internas reduziram em R\$ 2.475,30, mantendo todas as outras variáveis constantes.
- β_3 : O coeficiente negativo de 2247,01, que indica que há um efeito de interação positivo entre o tratamento e o pós-decreto, de modo que após a adoção da política adotada no grupo de tratamento perante o grupo de controle, houve um aumento médio de R\$ 2.247,01 nas compras internas. No entanto, o coeficiente não é estatisticamente significativo.

O resultado evidencia, assim como no cenário 1, uma clara diferença nas compras internas entre os grupos de tratamento e controle. De modo geral, após o decreto, houve queda nas compras internas. Para o grupo de tratamento, após a implementação do decreto, também se verificou redução nas compras internas, no entanto a evidência não foi estatisticamente significativa.

Diante do exposto, constata-se para o cenário 2 que houve efetivo impacto na variável arrecadação para as empresas do grupo de tratamento após o decreto, como ocorreu no cenário 1.

Todavia, não se observou estímulo ao fomento da economia local, uma vez que as informações colhidas acerca do impacto na variável compras internas não forma estatisticamente significantes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em 21 de setembro de 2021, o Estado do Ceará publicou o Decreto 34.256/2021, que instituiu a substituição tributária carga líquida para os contribuintes do Regime Normal de Apuração que exerçam as atividades de comércio atacadista e varejista do ramo de produtos do vestuário e confecções. A norma buscou dar maior praticidade à arrecadação tributária ao simplificar a operacionalização da sistemática de recolhimento do ICMS e, conseqüentemente, tornando mais eficiente a tributação, com vistas a redução da evasão fiscal. Adicionalmente, procurou estimular a economia local, a partir da adoção de alíquotas diferenciadas em razão de sua procedência (mercado interno ou nacional), beneficiando o setor interno com uma alíquota menor.

Nesse contexto, este trabalho foi proposto com o objetivo de avaliar a implementação dessa norma sob dois aspectos: o primeiro relacionado ao impacto na arrecadação do ICMS com a mudança na sistemática de tributação; e o segunda relativo a eventual estímulo à economia local, a partir das compras internas.

No transcorrer do trabalho foi realizada uma breve análise sobre a tributação do consumo no Brasil e no mundo. Em seguida, foram analisados os aspectos gerais do ICMS, juntamente com o instituto da substituição tributária, instituto este que vem sendo de muita utilidade para as fazendas públicas estaduais, sendo ratificada por inúmeros estudos na área, conforme a literatura científica apresentada.

Na construção da metodologia econométrica, para apresentação dos resultados, foi utilizado método de diferenças em diferenças, em que se avaliou as variáveis de arrecadação e de compras internas em dois cenários distintos.

Para o primeiro cenário, realizou-se a análise considerando o período anterior (01/01/2019 a 31/12/2020) e posterior (01/01/2022 a 31/12/2023) à implementação do Decreto nº 34.256/2021. Para a variável “arrecadação”, o resultado mostrou que todos os coeficientes foram estatisticamente significantes. A interação (β_3) foi positiva para a arrecadação do ICMS, de modo que os contribuintes do grupo de tratamento (Empresas sob Regime Normal de Apuração com faturamento de até R\$ 3,6 milhões) tiveram aumento na arrecadação, em média, no valor de R\$ 3.397,81 mensais após a implementação do Decreto nº 34.256/2021. No tocante à variável “compras internas”, não foi possível concluir sobre o impacto, uma vez que os resultados não foram estatisticamente significantes, de modo que não se pode afirmar que houve

um desenvolvimento do mercado interno com o incentivo da nova política, a partir das variáveis analisadas .

Já para o segundo cenário, realizou-se a análise considerando o período anterior (01/01/2018 a 31/12/2019) e posterior (01/01/2022 a 31/12/2023) à implementação do Decreto nº 34.256/2021. Para a variável “arrecadação”, o resultado mostrou que todos os coeficientes foram estatisticamente significantes. A interação (β_3) foi positiva para a arrecadação do ICMS, de modo que os contribuintes do grupo de tratamento (Empresas sob Regime Normal de Apuração com faturamento de até R\$ 3,6 milhões) tiveram aumento na arrecadação, em média, no valor de R\$ 2.990,80 mensais após a implementação do Decreto nº 34.256/2021. No que se refere à variável “compras internas”, assim como no cenário 1, não foi possível concluir sobre o impacto, uma vez que os resultados não foram estatisticamente significativos, de modo que não se pode afirmar que houve um desenvolvimento do mercado interno com o incentivo da nova política, a partir das variáveis analisadas .

Em síntese, considerando-se os resultados obtidos em dois cenários, a política tributária, ou seja, a implementação da substituição tributária carga líquida, foi eficaz no incremento da arrecadação dos contribuintes impactados pela nova sistemática. No entanto, não se pode confirmar que houve um efeito positivo quanto ao estímulo à economia local, a partir das variáveis analisadas.

Diante dos resultados apresentados, recomenda-se a ampliação do alcance do Decreto nº 34.256/2021 às empresas optantes pelo Simples Nacional, como medida de aperfeiçoamento e eficiência à arrecadação tributária. Outrossim, sugere-se, futuramente, realizar atualização do estudo, de modo a verificar novamente os possíveis efeitos quanto ao fomento à economia local por meio das aquisições internas e outras variáveis que possam contribuir efetivamente para a assertividade do modelo.

Por fim, em que pese se revestir de poderosa ferramenta para fomentar a praticidade tributária, com o advento da Reforma Tributária, por meio da EC nº 132/2023, não há, até o momento final desta dissertação, certeza quanto à possibilidade de manutenção dessa sistemática.

Desse modo, sugere-se às administrações tributárias, em especial, as estaduais acompanhar a regulamentação do novo arcabouço tributário e, eventualmente, em caso de impossibilidade de utilização da substituição tributária, buscar meios alternativos que possam assegurar a simplificação e operacionalização da arrecadação.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Ricardo Lima de. **A substituição Tributária nas Empresas Atacadistas do Estado do Ceará após o Decreto 29.560/2008: Um estudo empírico dos efeitos sobre a arrecadação.** 2013. 48f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) - Programa de Pós-Graduação em Economia - CAEN, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.
- ALENCAR, Maria Cleide Freitas. **O impacto da instituição do selo fiscal de controle da água mineral e água adicionada de sais na arrecadação do ICMS do Estado do Ceará.** 2017. 49f. - Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Programa de Economia Profissional, Fortaleza (CE), 2017.
- ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário Esquematizado.** 7. ed. São Paulo: Método, 2016.
- AMARAL, Ernesto F. L. **Técnicas Avançadas de Avaliação de Políticas Públicas.** 2013. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/evaluation>>.
- BLANCO, André Almeida. **A "Substituição Tributária" instituída pelo Parágrafo 7º, do Artigo 150, da Constituição Federal - Antecipação do Fato Imponível e Reflexos sobre a Regra Matriz de Incidência Tributária do ICMS – Operações Mercantis.** 2010. 177f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.
- BRASIL, Richter Moreira. **Efeito da Substituição Tributária sobre a arrecadação do ICMS nos setores varejista e atacadista: um estudo de caso para o Decreto nº 29560/2008 no Ceará.** 2017. 36f. - Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) - Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade - FEAAC, Programa de Economia Profissional - PEP, Universidade Federal do Ceará - UFC, Fortaleza (CE), 2017.
- CARVALHO JUNIOR, P. H. B. (2022). **O Sistema Tributário dos Países da OCDE e as Principais Recomendações da Entidade:** Fornecendo Parâmetros para a Reforma Tributária no Brasil. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ntdinte54>.
- COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro / Sacha Calmon Navarro Coêlho.** – 17. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020.
- COLAÇO, Maria do Socorro de Freitas. **O impacto na arrecadação do ICMS da substituição tributária por carga líquida no Ceará: uma análise empírica do setor de alimentos com ênfase em bebidas no período 2007-2012.** 2014. 30f. - Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Programa de Economia Profissional, Fortaleza (CE), 2014.
- CUNHA, Daniel Pereira. **Efeitos da Substituição Tributária de ICMS no Ramo de Mercadorias para as Empresas do Simples Nacional.** 2013. 28f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) - Programa de Pós-Graduação em Economia - CAEN, Faculdade

de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

DOMINGUES, Jayna Carolina Nobre. **Análise do impacto do decreto 31.066/2012 na arrecadação do ICMS no comércio varejista e atacadista de produtos de informática.** 2017. 51f. - Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Programa de Economia Profissional, Fortaleza (CE), 2017.

FONSÊCA, Fabio Moisés Capistrano da. **Estudo sobre o impacto do decreto 28.443/2006 do estado do Ceará na arrecadação de ICMS nas indústrias de confecção.** 2017. 51f. - Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Programa de Economia Profissional, Fortaleza (CE), 2017.

LOUZADA, J. **O Regime de Substituição Tributária nas Operações com Rochas Ornamentais no Estado do Ceará: Uma Análise Empírica do Impacto do Decreto Nº 30.256/2010.** 2015. 46 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Manual de direito tributário** / Hugo de Brito Machado Segundo – 11. ed. – São Paulo: Atlas, 2019.

MAGALHÃES, Roberto Wagner Ferreira Gomes. **Uma avaliação de impacto do regime de substituição tributária sobre arrecadação nas operações com brinquedos no Estado do Ceará – Dec. nº 31.638/14.** 2017. 39f. - Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Programa de Economia Profissional, Fortaleza (CE), 2017.

MANEIRA, Eduardo. **Da substituição tributária “para a frente” no ICMS.** Revista Dialética de Direito Tributário, São Paulo, n. 95, p. 56-64, ago. 2003.

MARTINS FILHO, Ives Gandra. **Substituição Tributária por Antecipação e o ICMS.** Revista Dialética de Direito Tributário, São Paulo, v. 176, maio 2010.

MATOS FILHO, Joaquim Messias. **Incremento do valor da arrecadação de ICMS na economia cearense com a adoção do regime de substituição tributária: estudo de caso no setor industrial de calçados.** 2012. 64f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) - Programa de Pós-Graduação em Economia - CAEN, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Tributário.** São Paulo: Saraiva, 2015.

MENEQUIN, Fernando B.; FREITAS, Igor Vilas Boas de. **Aplicações em avaliações de políticas públicas: metodologia e estudos de caso.** Núcleo de Estudos e Pesquisas – Consultoria Legislativa – Senado Federal, 2013.

OLIVEIRA, Josefa Jocelma Amorim de. **A influência do ICMS substituição no comércio varejista de calçados na Região do Cariri mediante regime de arrecadação tributária.** 2012. 54 f. Dissertação (mestrado profissional em economia do setor público - Cariri) - Programa de Pós Graduação em Economia, CAEN, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza-CE, 2012.

OLIVEIRA JUNIOR, Raimundo Frutuoso de. **A análise econômica do direito e o uso da curva de Laffer na efetivação do direito fundamental a vedação do confisco tributário.** Curitiba: Ed. CRV, 2012.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo.** 13. ed. – São Paulo: SaraivaJur, 2022.

PEREIRA, Carlos Rogério dos Santos. **Os impactos na arrecadação do ICMS-CE do setor de material de construção, ferragens e ferramentas, após a implementação do regime de arrecadação por substituição tributária.** 2017. 48f. - Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Programa de Economia Profissional, Fortaleza (CE), 2017.

PONTALTI, Mateus. **Comentários à Reforma Tributária – EC 132/2023:** Entenda o que mudou e por que mudou. 1. ed. Juspodivm, 2024.

ROSA, José Roberto. **Substituição tributária no ICMS: São Paulo** / José Roberto Rosa. – Brasília, DF: Osmose Cursos Técnicos, 2023.

SILVA, Pedro Júnior N. da. **Redução da Carga Tributária aplicada ao segmento atacadista e varejista de calçados do Estado do Ceará.** 2011. 42f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) - Programa de Pós-Graduação em Economia - CAEN, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.

TEIXEIRA, Inês Cristina. **Efeito da substituição tributária sobre a arrecadação do ICMS nos setores industrial, varejista e atacadista: um estudo de caso para o decreto nº 31.270/2013 no Ceará.** 2017. 52f. - Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Programa de Economia Profissional, Fortaleza (CE), 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. Biblioteca Universitária. **Guia de normalização de trabalhos acadêmicos da Universidade Federal do Ceará.** Fortaleza: Biblioteca Universitária, 2013. Disponível em: <https://biblioteca.ufc.br/wp-content/uploads/2019/10/guia-de-citacao-06.10.2019.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2021.

WOOLDRIGGE, Jeffrey M. **Introdução à econometria.** Uma abordagem moderna. 4. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

ANEXO – DECRETO N° 34.256/2021 e respectivos anexos**DECRETO N.º 34.256, DE 21 DE SETEMBRO DE 2021.**

DISPÕE SOBRE O REGIME DE SUBSTITUIÇÃO TRIBUTÁRIA COM CARGA LÍQUIDA DO ICMS NAS OPERAÇÕES COM PRODUTOS DO VESTUÁRIO E CONFECÇÕES, NA FORMA DISPOSTA NA LEI N°14.237, DE 10 DE NOVEMBRO DE 2008, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O **GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ**, no uso das atribuições que lhe confere o art. 88, incisos IV e VI, da Constituição Estadual, e

CONSIDERANDO a necessidade de se estabelecer um regime de tributação operacional e simplificado para os contribuintes que exerçam as atividades de comércio atacadista e varejista do ramo de produtos do vestuário e confecções com Classificação Nacional de Atividades Econômico-Fiscais (CNAE-Fiscal) definidos na Lei n.º 14.237, de 10 de novembro de 2008;

CONSIDERANDO a necessidade de neutralizar a concorrência desleal entre os contribuintes deste Estado que exerçam as mesmas atividades econômicas;

DECRETA:

Art. 1.º Os estabelecimentos enquadrados nas atividades econômicas indicadas no Anexo I (Comércio Atacadista) e Anexo II (Comércio Varejista) deste Decreto ficam responsáveis, na condição de sujeito passivo por substituição tributária, pela retenção e recolhimento do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) devido nas operações subsequentes, até o consumidor final, quando da entrada da mercadoria neste Estado ou no estabelecimento de contribuinte.

§ 1.º Para efeito do disposto no caput deste artigo, será considerada a Classificação Nacional de Atividades Econômico-Fiscais (CNAE-Fiscal) principal do estabelecimento.

§ 2.º Para os efeitos deste Decreto, será considerado comércio varejista o estabelecimento de contribuinte que opere como centro de distribuição (CD) de mercadorias para suas filiais ou empresas coligadas e interdependentes com atividades de vendas no varejo.

§ 3.º As cargas líquidas aplicáveis ao cálculo do imposto devido por substituição tributária pelo CD corresponderão àquelas definidas no Anexo III deste Decreto.

§ 4.º O contribuinte enquadrado nas CNAEs-Fiscais principais 4755-50/1 (Comércio varejista de tecidos) e 4641-90/1 (Comércio atacadista de tecidos), desde que possua CNAEs-Fiscais secundárias 4641-9/02 (Comércio atacadista de artigos de cama, mesa e banho) ou 4755-5/03 (Comércio varejista de artigos de cama, mesa e banho), poderá optar pela sistemática de tributação de trata este Decreto, para os demais produtos comercializados e não sujeitos à sistemática do Decreto n.º 28.443, de 31 de outubro de 2006, sem prejuízo do disposto no art. 5.º, desde que:

I – manifeste a sua opção à Célula de Fiscalização de Mercadorias em Trânsito (CEFIT), por meio de processo a ser protocolizado no Sistema Tramita;

II – adote os procedimentos de que trata o § 2.º do art. 9.º deste Decreto.

§ 5.º Realizada a opção de que trata o 4.º deste artigo, o contribuinte passará a ser enquadrado na sistemática de tributação de que trata este Decreto a partir do primeiro dia do mês subsequente à formalização do pedido, devendo a CEFIT promover os ajustes pertinentes no Sistema de Controle de Trânsito de Mercadorias (SITRAM), condizentes com o tratamento tributário a ser dispensado às operações praticadas pelo contribuinte.

§ 6.º O regime de substituição tributária de que trata este Decreto, relativamente aos contribuintes enquadrados na subclasse da CNAE 4642-7/02, somente se aplica àqueles que explorem atividade econômica principal compatível com qualquer dos descritores abaixo relacionados:

CÓDIGO	DESCRIÇÃO
4642-7/02	COMÉRCIO ATACADISTA DE FARDAMENTO ESCOLAR
	COMÉRCIO ATACADISTA DE FARDAMENTO
	COMÉRCIO ATACADISTA DE ROUPAS PARA SEGURANÇA PESSOAL
	COMÉRCIO ATACADISTA DE UNIFORMES ESCOLARES
	COMÉRCIO ATACADISTA DE UNIFORMES MILITARES
	COMÉRCIO ATACADISTA DE UNIFORMES

§ 7.º Caso a atividade econômica principal explorada por contribuinte enquadrado na CNAE 4642-7/02 não seja compatível com os descritores constantes da lista de que trata o § 6.º, a exclusão do tratamento tributário de que trata este Decreto deverá ser solicitada pela empresa ao órgão responsável pela sua fiscalização e monitoramento, por meio de processo a ser protocolizado no Sistema Tramita.

§ 8.º A análise do pedido de que trata o § 7.º será realizada com amparo no levantamento das entradas e saídas de mercadorias comercializadas pela empresa, e, uma vez concluída, deverá ser objeto de informação fiscal específica, a qual seja sugestiva, ou não, do direito à exclusão.

§ 9.º A informação fiscal referida no § 8.º será analisada e, quando for o caso, homologada pelo Orientador ou Supervisor, conforme o caso, da unidade fazendária na qual estiver lotado o servidor fazendário responsável pela análise do processo.

§ 10. Caberá à CEFIT promover os ajustes necessários no SITRAM, condizentes com o tratamento tributário a ser dispensado às operações praticadas pelo contribuinte em razão da sua exclusão do regime tributário de que trata este Decreto, porventura advinda da decisão de que trata o § 9.º.

Art. 2.º Na entrada de produtos provenientes de outra unidade da federação, com destino a estabelecimentos enquadrados nas atividades econômicas indicadas no Anexo I (Comércio Atacadista) e Anexo II (Comércio Varejista) deste Decreto, fica o estabelecimento atacadista ou varejista obrigado ao recolhimento do imposto no primeiro posto fiscal de entrada neste Estado.

Art. 3.º As disposições deste decreto não se aplicam às empresas optantes pelo Simples Nacional.

Art. 4.º O imposto a ser retido e recolhido pelos estabelecimentos atacadista e varejista, na forma do art. 1.º será o equivalente à carga tributária líquida resultante da aplicação dos percentuais constantes do Anexo III deste Decreto sobre o valor do documento fiscal relativo às aquisições de mercadorias, incluídos os valores do IPI, frete e carreto, seguro e outros

encargos transferidos ao destinatário, acrescido do percentual de margem de valor agregado de 50% (cinquenta por cento).

§1.º O recolhimento do ICMS efetuado na forma do caput deste artigo não dispensa a exigência do imposto relativo à operação de importação de mercadoria do exterior do País.

§2.º Nas entradas de mercadorias oriundas de estabelecimentos enquadrados no Simples Nacional, os percentuais constantes do Anexo III deste Decreto serão adicionados dos seguintes percentuais, conforme a origem do produto:

I - 3% (três por cento), nas operações internas;

II - 4% (quatro por cento), quando procedentes do Sul e Sudeste, exceto do Estado do Espírito Santo;

III - 6% (seis por cento), quando procedente do Norte, Nordeste, Centro-oeste e do Estado do Espírito Santo.

§ 3.º Nas entradas neste Estado de produtos de origem estrangeira procedentes de outras unidades da Federação, sujeitas à alíquota de 4% (quatro por cento) nos termos da Resolução nº13, de 25 de abril de 2012, do Senado Federal, os percentuais constantes do Anexo III deste Decreto serão acrescidos de:

I - 3% (três por cento), quando a mercadoria for procedente dos Estados das Regiões Sul e Sudeste, exceto do Estado do Espírito Santo;

II - 8% (oito por cento), quando a mercadoria for procedente dos Estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e do Estado do Espírito Santo.

§ 4.º O Secretário da Fazenda, mediante edição de ato normativo, poderá estabelecer os valores mínimos de referência que serão admitidos para efeito de cálculo do imposto de que trata este Decreto, levando em consideração os preços praticados no mercado interno consumidor.

§ 5.º A base de cálculo para o recolhimento do imposto pelo estabelecimento que receber, em transferência, mercadorias sujeitas à presente sistemática será o valor do documento fiscal relativo às aquisições de mercadorias, incluídos os valores do IPI, frete e carreto, seguro e outros encargos transferidos ao destinatário, acrescida da margem de valor agregado (MVA) nos seguintes percentuais:

I - nas transferências internas, 60% (sessenta por cento);

II - nas transferências interestaduais, 100% (cem por cento).

Art. 5.º Salvo disposição em contrário, o regime tributário de que trata este Decreto não se aplica às operações com:

I - mercadoria ou bem destinados ao ativo imobilizado ou consumo do estabelecimento, os quais estão sujeitos apenas ao recolhimento do ICMS relativo ao diferencial de alíquotas;

II – mercadoria isenta ou não tributada;

III – mercadorias sujeitas ao regime de substituição tributária, às quais se aplica a legislação pertinente, inclusive as tributadas com carga líquida com base na Lei nº14.237, de 2008;

IV – mercadoria já contemplada com redução da base de cálculo do ICMS ou com crédito presumido, ou que, por qualquer outro mecanismo, tenha a sua carga tributária reduzida, exceto os produtos da cesta básica;

V – joias e relógios;

VI – com mercadorias sujeitas à alíquota de 25% (vinte e cinco por cento), exceto álcool com finalidade não combustível;

VII – com produtos sujeitos à alíquota de 28% (vinte e oito por cento).

Art. 6.º O imposto retido na forma deste decreto será recolhido:

I – nas operações internas, até o dia 20 (vinte) do mês subsequente ao do recebimento da mercadoria;

II – nas operações provenientes de outras unidades da federação, por ocasião da passagem da mercadoria no primeiro posto fiscal de fronteira neste Estado;

III – nas operações de importação do exterior do País, por ocasião do desembaraço aduaneiro da mercadoria.

Art. 7.º É vedado o destaque do ICMS no documento fiscal relativo à saída subsequente da mercadoria cujo imposto tenha sido recolhido na forma deste Decreto, exceto em operações interestaduais.

§ 1.º Nas operações internas, na nota fiscal deverá constar a expressão “ICMS retido por substituição tributária”, seguida do número deste Decreto.

§ 2.º O documento fiscal a que se refere o caput deste artigo deverá ser escriturado conforme as regras de Escrituração Fiscal Digital (EFD), devendo ser informado todos os documentos fiscais e a apuração da substituição tributária, conforme disciplinado em ato específico do Secretário da Fazenda.

§ 3.º Nas operações internas, quando o adquirente dos produtos tributados na forma deste Decreto não se enquadrar nas atividades econômicas dos Anexos I e II, poderá creditar-se do ICMS calculado mediante a aplicação da respectiva alíquota sobre o valor da operação.

Art. 8.º Salvo o disposto na legislação, os estabelecimentos atacadistas e varejistas enquadrados nos Anexos I e II, relativamente às operações de que trata este Decreto, não terão direito a:

I - ressarcimento do ICMS, em relação às operações destinadas a outras unidades da Federação;

II - ressarcimento nas devoluções de mercadorias, exceto no caso de produtos inservíveis, avariados e sinistrados, desde que a devolução seja realizada até 180 (cento e oitenta) dias contados da data da entrada dos produtos no estabelecimento;

III - crédito do ICMS, exceto o decorrente das entradas para o ativo imobilizado e o decorrente de mercadorias não contempladas neste Decreto.

Art. 9.º Os estabelecimentos atacadistas e varejistas constantes dos Anexos I e II deste Decreto deverão:

I – arrolar o estoque das mercadorias sujeitas à presente sistemática, existente no estabelecimento, em 30 de setembro de 2021, informando-o no SPED/EFD;

II - em relação às mercadorias arroladas no inciso I, indicar as quantidades e os valores unitários e total, tomando-se por base o valor médio da aquisição, ou, na falta deste, o valor da aquisição mais recente, acrescido do IPI e do percentual de margem de valor agregado de 50% (cinquenta por cento);

III - aplicar sobre o valor total o percentual da carga tributária líquida constante do Anexo III, estabelecido para as operações internas;

IV - encontrar o valor total do imposto das mercadorias inventariadas.

§ 1.º O ICMS apurado na forma do inciso IV do caput deste artigo, desde que solicitado junto às unidades da SEFAZ até o último dia do segundo mês subsequente ao da publicação deste Decreto, poderá ser recolhido em até 15 (quinze) parcelas mensais, iguais e sucessivas, sendo a primeira com vencimento em 5 de janeiro de 2022 e as demais no mesmo dia dos meses subsequentes.

§ 2.º O contribuinte que vier a ser enquadrado nas disposições deste Decreto após a sua entrada em vigor deverá:

I – arrolar o estoque existente no estabelecimento no último dia do mês que anteceder o seu enquadramento, informando-o em sua Escrituração Fiscal Digital (EFD);
II – apurar o imposto na forma dos incisos II, III e IV do caput deste artigo;
III – recolher o ICMS apurado na forma do inciso II deste parágrafo no prazo estabelecido na alínea “c” do inciso II do art. 88 do Decreto n.º 33.327, de 30 de outubro de 2019.

§ 3.º O imposto apurado na forma do § 2.º poderá ser recolhido em até 6 (seis) parcelas mensais, iguais e sucessivas, sendo a primeira com vencimento até o último dia útil do mês da data do pedido e as demais até o último dia útil dos meses subsequentes, desde que o parcelamento seja solicitado junto às unidades da SEFAZ até o 20.º (vigésimo) dia do mês subsequente ao do arrolamento do estoque.

Art. 10. O disposto no art. 9.º não dispensa o pagamento do ICMS Antecipado de que trata o art. 767 do Decreto nº24.569, de 31 de julho de 1997, relativo às mercadorias entradas até a data do levantamento dos estoques.

Parágrafo único. O crédito fiscal relativo ao estoque das mercadorias arroladas na forma do inciso I do caput do art. 9.º, inclusive os créditos de que tratam o caput deste artigo, não poderão ser utilizados para abater do imposto calculado na forma deste artigo, devendo ser objeto de estorno.

Art. 11. O disposto neste Decreto não exclui a aplicação:

I - das regras gerais da substituição tributária, previstas nos arts. 431 a 456 do Decreto nº24.569, de 1997, exceto as constantes dos seus artigos 438 e 439;

II - das condições e procedimentos estabelecidos na Lei nº14.237, de 2008, com o recolhimento do imposto por entrada ou por saída;

III - de atos complementares que se fizerem necessários, expedidos pelo Secretário da Fazenda.

Art. 12. Fica o Secretário da Fazenda autorizado a expedir os atos complementares necessários ao cumprimento deste Decreto, inclusive nos casos de prática reiterada de desrespeito à legislação ou na existência de débitos inscritos na Dívida Ativa do Estado, podendo exigir do contribuinte substituto o recolhimento do ICMS por substituição tributária a cada operação praticada, mediante Regime Especial de Fiscalização na forma prevista no art. 873 do Decreto nº24.569, de 1997.

Art. 13. Os estabelecimentos enquadrados nas atividades econômicas indicadas no Anexo I (Comércio Atacadista) e Anexo II (Comércio Varejista) deste Decreto e que sejam incentivados com base na Lei nº 10.367, de 7 de dezembro de 1979, poderão solicitar o seu enquadramento na presente sistemática de tributação, ficando vedada a cumulação dos tratamentos tributários.

Art. 14. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de outubro de 2021.

PALÁCIO DA ABOLIÇÃO, GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, em Fortaleza, em 07 de outubro de 2021.

Camilo Sobreira de Santana
GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ

Fernanda Mara de Oliveira Macedo Carneiro Pacobahyba
SECRETÁRIA DA FAZENDA

ANEXO I DO DECRETO N.º 34.256, DE 2021.

(Conforme o disposto no art. 1.º do Decreto n.º 34.256/2021).

ITEM	CNAE	DESCRIÇÃO
1	4641902	Comércio atacadista de artigos de cama, mesa e banho
2	4642701	Comércio atacadista de artigos do vestuário e acessórios, exceto profissionais e de segurança
3	4642702	Comércio atacadista de roupas e acessórios para uso profissional e de segurança do trabalho

ANEXO II DO DECRETO N.º 34.256, DE 2021.

(Conforme o disposto no art. 1.º do Decreto n.º 34.256/2021).

ITEM	CNAE	DESCRIÇÃO
1	4755503	Comércio varejista de artigos de cama, mesa e banho
2	4781400	Comércio varejista de artigos do vestuário e acessórios

ANEXO III DO DECRETO N.º 34.256, DE 2021.

(Conforme o disposto no art. 3.º do Decreto n.º 34.256/2021).

CONTRIBUINTE DESTINATÁRIO / REMETENTE	MERCADORIA (alíquota aplicável)	Próprio Estado ou Exterior do País (Carga tributária efetiva)	Regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Estado do Espírito Santo (Carga tributária efetiva)	Regiões Sul e Sudeste, exceto o Estado do Espírito Santo (Carga tributária efetiva)
ATACADISTA (Anexo I)	7% - Cesta básica	2,70%	5,03%	6,97%
	9,72% álcool finalidade não combustível, gel antisséptico, embalagem até 1L	2,82%	10,05%	12,83%
	12% - Cesta básica	4,60%	8,62%	11,95%
	18%	6,93%	16,54%	18,20%
	25% álcool finalidade não combustível, líquido e em gel NÃO antisséptico, embalagem até 1L	7,26%	25,85%	33,00%

	28%	8,13%	30,39%	37,80%
VAREJISTA (Anexo II)	7% - Cesta básica	1,40%	3,73%	5,68%
	9,72% álcool finalidade não combustível, gel antisséptico, embalagem até 1L	2,82%	10,05%	12,83%
	12% - Cesta básica	2,40%	6,40%	9,73%
	18%	5,14%	10,00%	13,60%
	25% álcool finalidade não combustível, líquido e em gel NÃO antisséptico, embalagem até 1L	7,26%	25,85%	33,00%
	28%	8,13%	30,39%	37,80%