



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO



CADERNOS DA PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UFPA

4

Guerra Fiscal e Lei Kandir

Fernando Facury Scaff
Vasco Eduardo Aranda

1. Fala-se muito que é grande a distância entre o discurso e a prática política, e os exemplos são tantos que não vale a pena despendar tempo e energia, sequer para enumerá-los. Alguns, no entanto, merecem especial atenção, pois certas idéias apresentadas como verdades absolutas e insofismáveis, adotam premissas falsas e acobertam flagrantes paradoxos. Este parece ser o caso da posição adotada pelo Governo Federal contra a “guerra fiscal” em que as diversas Unidades da Federação se encontram envolvidas.

2. Todos sabem que compete aos entes públicos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) atender ao bem comum (segurança, saúde, educação, transporte etc.) Para que possam atender a tais objetivos, precisam arrecadar impostos, taxas e contribuições, donde se conclui que, quanto mais contribuintes estiverem sujeitos a determinado ente público, maior arrecadação poderá ser alcançada.

Eis porque o governo de cada uma dessas entidades tenta atrair para o âmbito de sua administração (seu território), o maior número de contribuintes. É nesse intuito, que cada qual realça o que existe de mais positivo na área sob seu controle: a exuberância da natureza, os recursos naturais, o clima, a mão-de-obra, a infra-estrutura, o mercado produtor e consumidor, a energia disponível etc.

Como isso não está sendo suficiente para atrair os empresários e motivá-los a se implantarem em determinado local, as autoridades interessadas se lançam em busca de outras formas de convencimento, como a concessão de favores ou incentivos fiscais e/ou financeiros.

Surge então a “guerra fiscal” entre os Estados, que consiste na oferta de benefícios às empresas que pretendem implantar ou ampliar seus negócios. Instaura-se um verdadeiro leilão de benefícios, uma licitação às avessas. Tais benefícios podem ser variados, sendo os mais comuns, a isenção total ou parcial de ICMS, a suspensão, a dilação ou o diferimento no pagamento deste tributo, a doação de lotes industriais, a criação de infra-estrutura específica, etc.

Esta guerra fiscal, no entanto, não é única.

Outra guerra não menos violenta é a do mercado internacional. Nela os empresários se submetem a verdadeiro leilão permanente. Vence aquele que tiver o melhor produto pelo menor preço e maior confiabilidade de entrega em menor prazo. Na busca desse resultado os empresários se lançam à procura do menor custo de implantação, produção e distribuição de seus produtos instigando os diversos Países, especialmente os menos desenvolvidos, a competirem entre si, objetivando cada qual atrair para sua jurisdição esses recursos tão importantes para a satisfação das necessidades, o desenvolvimento e bem estar de cada contingente populacional.

Em direção diametralmente oposta, encontra-se o “Custo Brasil”, avultado, dentre outros fatores, pela exportação de impostos.

3. Disposto a reduzir o pré-falado “Custo Brasil”, o Governo Federal se empenhou para que fosse aprovada a Lei Complementar 87/96, conhecida por Lei Kandir, isentando do ICMS as exportações brasileiras.

Essa iniciativa foi muito aplaudida por todo o segmento empresarial e é verdadeiramente salutar, uma vez que, quando exigidos na exportação, os impostos retiram do exportador a competitividade e acabam por inviabilizar a operação. Deve-se exportar produtos e serviços, mas não os tributos neles embutidos ou agregados. Por conseguinte, dita iniciativa foi excelente e, efetivamente, merece aplausos.

Ao apresentar seu Projeto de Lei Complementar, o então Deputado Federal (Antônio Kandir) consignou no texto da correspondente justificativa, que a isenção do ICMS proposta para as exportações precisaria ser “integral” e não limitada ao valor agregado na última operação e, em consequência, manteve a sistemática de apuração do imposto pelo conhecido confronto de débitos e créditos, garantindo ao estabelecimento exportador a recuperação de eventuais saldos credores, por transferência para outro estabelecimento seu, no mesmo Estado, ou de outro contribuinte, também localizado na mesma Unidade da Federação.

Embora salutar, esta não nos parece a melhor solução. Se a isenção do ICMS nas exportações precisaria ser “integral” (e efetivamente precisa), porque não se adotou o “drawback interno”, também conhecido como “drawback verde-amarelo”, já adotado pela legislação do IPI ?

Esta sistemática sim, garantiria a “integral” desoneração tributária das exportações, porque alcançaria a cadeia produtiva dos artigos industriais (incluídos os semi-elaborados) destinados ao mercado externo.

O fato é que, ao invés deste caminho, que chegou a ser apregoado pelos jornais, foi adotado o da constituição de créditos para posterior recuperação pelo contribuinte.

4. Para compensar a perda de arrecadação estadual que a isenção do ICMS nas exportações acarretaria, foi estabelecido pela Lei Kandir um mecanismo que vem sendo identificado como “seguro receita”, pelo qual, adotando algumas premissas e projeções econômicas, o Governo Federal se comprometeu a repassar aos Estados valores representativos da referida perda, a cada mês em que a arrecadação de ICMS não chegasse a patamares preestabelecidos.

Tomando um exemplo didático, imaginemos que certo Estado arrecadasse R\$ 100,00 de ICMS antes da vigência da Lei Kandir, e que viesse a ser apurada uma perda de R\$ 20,00 em sua arrecadação. No caso, o Governo Federal se comprometeria a repassar aos cofres daquele Estado os R\$ 20,00 “perdidos”.

A fórmula, adotada porém, subavaliou ou não levou em conta alguns aspectos, dentre eles: 1º) o incremento da arrecadação, fruto de maior e melhor atuação dos agentes de fiscalização; 2º) o aumento da quantidade e do valor dos bens em circulação interna; e 3º) o aumento do número de contribuintes através da instalação de novos empreendimentos.

Estes os principais motivos pelos quais poucas são as Unidades da Federação que têm sido indenizadas com os recursos reservados pela União para atender ao “seguro receita”.

Para o Estado do Pará esta fórmula representa uma verdadeira bomba de nêutrons, primeiro porque, sendo um Estado essencialmente exportador, com enorme superávit na balança de comércio exterior, muito perdeu (cerca de 15% do total antes arrecadado), e sendo pouco industrializado, não tem como reequilibrar sozinho o seu orçamento, frente àquelas perdas; e em segundo lugar porque, implantando um salutar programa de incremento à arrecadação, o Estado investiu e comprometeu parte de suas receitas para fazer crescer a arrecadação, mas, com isso, teve reduzida sua parcela de repasse federal, ou seja, o seu esforço e inventiva fez com que passasse a receber do Governo Federal menos do que receberia a título de “seguro receita”, se nada tivesse feito.

Defronta-se assim o Estado com o paradoxo criado pela sistemática do “seguro receita” que, como está posto, desprestigia o esforço de exportação e premia a ineficiência, tornando inteiramente inócuas (para efeitos arrecadatórios) todas medidas de moralização, modernização e aperfeiçoamento da máquina de fiscalização e arrecadação estadual.

Aí está paradoxo a que acima nos reportamos.

É inconcebível que alguém seja encorajado a nada fazer para se desenvolver e melhorar o seu “status”; pior ainda quando se trata de um ente público, ao qual compete promover a saúde, a educação, a segurança e o bem estar de sua população.

Percebem-se sérias impropriedades e divergências na implementação do texto legal, uma vez que, segundo os Estados, a

União não está reconhecendo como “perda” o valor do ICMS antes cobrado pelos Estados nas exportações, nem tampouco reconhecerá a transferência de créditos de ICMS quando for implementada, o que talvez explique, embora não justifique, não terem os Estados disciplinado a matéria até agora.

5. Observe-se, contudo, que não basta idealizar a sistemática acima descrita. É preciso implementá-la, pois de nada vale a constituição de um direito ou benefício, se este ou aquele não puderem ser completamente exercidos. Não basta conceder a isenção e autorizar a escrituração de créditos do ICMS. É preciso convertê-los em moeda corrente para que, aplicada, possa desenvolver a atividade produtiva e o próprio Estado, que auguramos ainda vai acontecer.

Embora a Lei Kandir tenha instituído uma compensação em favor dos Estado, pelas perdas de arrecadação que a Lei lhes trouxe, muitos governos estaduais ainda não se deram conta do problema, e conseqüentemente ainda não o equacionaram de maneira conveniente.

Analisemos comparativamente o caso do Estado do Pará, com base em dados publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional, no Diário Oficial da União.

No mês de novembro/96, em que se apurou o primeiro período de competência (setembro/96), o Estado do Pará nada recebeu, porque, apesar de ter perdido o ICMS sobre as exportações, a exemplo de outras 5 (cinco) Unidades da Federação (Amazonas, Bahia, Distrito Federal, Goiás e Minas Gerais), manteve sua arrecadação acima do montante carregado para os cofres estaduais no período-base (setembro/95) atualizado e ampliado pelos critérios da referida Lei Complementar 87/96.

Já em dezembro último, apurado o 2º período de competência (outubro/96), este Estado recebeu R\$ 70.488,38, e em janeiro/97 R\$ 728.078,56, relativamente ao 3º período (novembro/96), prosseguindo com R\$ 4.592.543,79 em fevereiro/97, e R\$ 2.827.028,19 que eram devidos em março/97, mas só recebidos junto com os R\$ 3.518.532,14 apurados em abril próximo passado.

Se entendermos pequenas estas cifras, que somadas não chegam a 12 milhões de reais, diante do volume de recursos entregues a outros Estados como o Rio de Janeiro que já recebeu R\$ 30 milhões em números redondos, o Paraná cujos repasses já beiram a casa dos R\$ 34 milhões, ou mesmo o Espírito Santo que já ultrapassou a casa dos R\$ 15 milhões, o fato é que estes últimos estão recebendo mais, do Governo Federal, porque inteligentemente estão dando mais, como sempre deram, a seus contribuintes.

Estamos nos referindo aos incentivos fiscais, que os mencionados Estados e outros do sul e sudeste costumam conceder - talvez sem muita necessidade -, para implantação, ampliação ou modernização de seu parque industrial, enquanto o Estado do Pará, que tanto precisaria dessa concessão, teima em não concedê-los, ou, quando o faz, efetua através de conta-gotas.

Pior do que isso, alegando falta de arrecadação, o Pará não garante aos seus contribuintes a recuperação de saldos credores, apurados no confronto do imposto correspondente às operações e prestações efetivadas a cada período de apuração.

6. Vale ressaltar que o Governo Federal se dispôs a garantir os recursos necessários ao "seguro receita", não só para reembolsar as perdas que os Estados teriam com a isenção do ICMS, mas também na expectativa de que estes ampliassem e diversificassem sua base contributiva.

Esta é uma excelente idéia, mas parece que não passará disso, pois nenhuma providência ainda foi tomada, e provavelmente nenhuma providência será tomada nesse sentido, porque os valores até aqui liberados pelo Governo Federal estão aquém das perdas dos Estados (e até mesmo abaixo das previsões do Governo Federal), e ademais, porque os Estados não assumiram qualquer compromisso na aplicação desses recursos recebidos ou a receber.

Mais do que isso, os Estados que concederam incentivos, podem mantê-los sem qualquer problema. No entanto, aqueles que se dispuserem a concedê-los agora, não poderão computar tais incentivos como perda de arrecadação para efeito do "seguro receita".

Aí está outro enorme paradoxo !

Os Estados fortemente exportadores, que mais contribuem para o equilíbrio da balança de pagamentos do País, são os que mais perderam com a desoneração do ICMS nas exportações.

Os Estados pouco industrializados são os que menos arrecadam e que, conseqüentemente mais dificuldades têm, quer para atender as necessidades sociais de sua população, quer para ampliar sua base contributiva.

O pior de tudo é que, pelos critérios adotados, os Estados que mais perderam são os que pouco arrecadam, como é o caso do Pará, e que mais precisam de novos empreendedores, mas não tem como atraí-los por não poder oferecer-lhes qualquer incentivo.

A conclusão a que se chega é que a equação econômica permanece inalterada e insolúvel pois "dinheiro chama dinheiro"... "Quem tem muito, cede um pouco e recolhe mais, quem não tem fica como está."

O Estado que tem minério de ferro, deve ter metalurgia. Onde há alumínio, deve haver indústria de transformação. Onde há ouro e cobre, deve haver refino e beneficiamento. Onde há madeira, deve haver serrarias indústrias moveleiras, e assim por diante. Se estas indústrias ainda não se instalaram no Estado, deve-se partir para uma agressiva - melhor dizendo, agressivíssima - política de incentivos fiscais, pois grande parte da arrecadação estadual "perdida", precisa ser "garantida" pelo mecanismo de "seguro receita" previsto na Lei Kandir, se não for para proveito imediato, pelo menos para um futuro melhor.

Supondo que a fórmula econômica utilizada na Lei Kandir conceda ao Pará um "seguro garantia" de até R\$ 13 milhões/mês, este valor tem que permitir ao Estado atrair investimentos de monta para aqui se instalarem, e desafogar as empresas já instaladas, de parte da enorme carga fiscal que lhes é imposta até sufocá-las, lançando por terra qualquer chance, esforço ou tentativa de concorrência com as empresas instaladas em outras plagas, em especial aquelas com estabelecimento próximos aos grandes mercados consumidores.

Só quando estiver vencida esta batalha, é que despontará a possibilidade de este Estado dar um passo ou, quem sabe, um salto à frente, aproveitando o potencial mineral, vegetal, e energético de que dispõe retendo pequena parcela de impostos de uma grande base contributiva, suficiente para proporcionar e garantir o bem estar de nossa população.

Enfim ao invés de aumentar a arrecadação é preciso diversificá-la, atraindo novos investimentos para o Estado, e os incentivos concedidos não poderão resultar na temida perda de receita. Isso não poderá acontecer e o “seguro garantia” terá que cobrir este diferencial.

Ressalte-se que o mecanismo de “seguro receita” existe por prazo certo, (tempo entendido como necessário para que os Estados penalizados possam mudar sua base produtiva). Retardar sua implementação implicará na perda da garantia de arrecadação concedida pelo Governo Federal.

7. Parece-nos que é chegada a hora de repensar o modelo isolacionista em que estamos posicionados, e partir para uma política agressiva, melhor dizendo “agressivíssima”, de atração de investimentos.

Para isso é necessário criar condições de implantação e desenvolvimento dos nossos contribuintes. Um Estado se faz forte com economias fortes, e, para tanto, se faz necessário que seus contribuintes estejam fortalecidos. Assim pensamos e por isso lutamos.

Editor: Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPA

Capa: Antar Rohit

Técnica: Pintura s/ seda

Título: Bolonha

Ano: 1996

Dimensões: 120x120cm

Normalização Técnica: Heliana Anglada de Oliveira

Endereço: Universidade Federal do Pará

Centro de Ciências Jurídicas

Programa de Pós-Graduação em Direito

Tel/fax: (091) 211-1327

www.ufpa.br/posdireito/

Av. Augusto Corrêa, s/n.

CEP 66075-900 - Belém-PA

Biblioteca Setorial da
Pós-Graduação em Direito/UFPA

Cadernos da Pós-Graduação em Direito da UFPA, n.4 - 1996-
Belém: Programa de Pós-Graduação em
Direito. 232 p.

Trimestral

1. Direito - Periódicos. 2 - Universidade Federal do Pará.
Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação
em Direito.

CDD 340.05