

Brasília-DF, 30 de novembro de 2017

Ofício nº 321/2017- GSFLEX

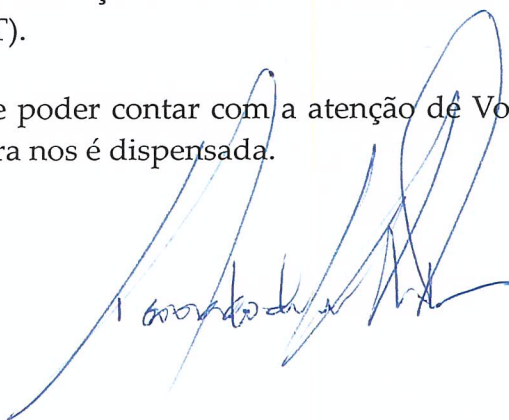
À Sua Excelência o Senhor
SENADOR WELLINGTON FAGUNDES
Relator da Comissão Mista Especial sobre a Lei Kandir

Assunto: **Proposta alternativa para regulamentação do art. 91 do ADCT**

Senhor Relator,

Com meus cordiais cumprimentos, dirijo-me a Vossa Excelência para encaminhar, à sua apreciação, proposta alternativa, acompanhada de nota técnica, tratando de regulamentação do art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Certo de poder contar com a atenção de Vossa Excelência, agradeço pela atenção que ora nos é dispensada.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Flexa Ribeiro', is written over the text of the letter.

Senador FLEXA RIBEIRO
PSDB/PA



Minuta/Anteprojeto de Lei Complementar

**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2017 –
Complementar**

Estabelece normas sobre o montante, os critérios, os prazos e as condições da entrega de recursos financeiros da União aos Estados e ao Distrito Federal de que trata o art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A entrega de recursos financeiros da União aos Estados e ao Distrito Federal de que trata o art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição (ADCT) atenderá ao montante, aos critérios, aos prazos e às condições definidos por esta Lei Complementar.

Parágrafo único. A entrega de recursos prevista nesta Lei Complementar perdurará até que o imposto a que se refere o art. 155, II, da Constituição Federal, tenha o produto de sua arrecadação destinado, em proporção não inferior a 80% (oitenta por cento), ao Estado ou ao Distrito Federal onde ocorrer o consumo das mercadorias, bens ou serviços.

Art. 2º Fica instituído o Fundo de Equalização das Receitas Estaduais do ICMS (FERI), fundo especial de natureza contábil e financeira com a finalidade de atender a entrega de recursos de que trata o art. 1º desta Lei Complementar.

Art. 3º O montante a ser entregue pela União aos Estados e ao Distrito Federal, por meio do FERI, corresponderá a 1,7% de sua Receita Corrente Líquida (RCL) apurada nos termos do inciso IV do art. 2º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 1º A apuração do montante de que trata o *caput* será efetuada ao final de cada quadrimestre, após divulgada a RCL do respectivo período.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLEXA RIBEIRO

§ 2º O repasse do crédito às contas dos respectivos Estados e do Distrito Federal será realizado ao final de cada mês, após a apuração do montante de que trata o § 1º, na proporção de um quarto.

§ 3º Do montante que couber a cada Estado, a União entregará, diretamente:

I – 75% (setenta e cinco por cento) ao próprio Estado;

II – 25% (vinte e cinco por cento) aos respectivos Municípios.

Art. 4º Os critérios de rateio entre os Estados e o Distrito Federal do montante entregue pela União por meio do FERI são determinados no Anexo desta Lei Complementar.

§ 1º O Tribunal de Contas da União (TCU) deverá apurar anualmente o coeficiente individual de participação de cada unidade federada a partir da ponderação dos fatores representativos dos três critérios de que trata o Anexo.

§ 2º Os Estados e o Distrito Federal deverão apresentar à União as informações necessárias para apuração dos parâmetros do Anexo.

§ 3º Será considerada nula a informação apresentada intempestivamente ou desconforme ao regulamento.

§ 4º Até o final de setembro de cada exercício financeiro, o Poder Executivo deverá apresentar as informações atualizadas, por unidade federada:

I – de que trata o §2º;

II – relativas às exportações necessárias para o rateio do FERI;

III – relativas ao Produto Interno Bruto,

§ 5º Os coeficientes individuais de rateio do FERI serão calculados pelo TCU, que os publicará até o quinto dia útil do mês de novembro de cada ano.

§ 6º Estados e Distrito Federal poderão apresentar recurso administrativo para retificação do coeficiente individual de rateio do FERI no prazo de dez dias contados da data de sua publicação;

§ 7º O TCU terá prazo de 10 (dez) dias para deliberar quanto ao recurso de que trata o § 6º.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLEXA RIBEIRO

§ 8º O TCU deverá publicar os coeficientes individuais definitivos de rateio do FERI até o décimo quinto dia de dezembro, para fins de aplicação no exercício subsequente.

§ 9º A prestação de informação intempestiva ou falsa implicará:

I – a anulação do coeficiente individual de participação do ente federado;

II – a redistribuição para as demais unidades federadas; e

III – crime de responsabilidade pelo Chefe do Poder Executivo e pelo Secretário de Estado da Fazenda ou equivalente;

Art. 5º Os recursos entregues aos Estados e ao Distrito Federal, nos termos desta Lei Complementar, deverão permitir o aproveitamento do crédito do imposto a que se refere o art. 155, § 2º, X, *a*, da Constituição Federal.

§ 1º Os recursos excedentes ao disposto no *caput* deverão ser destinados a fomento e desenvolvimento regional.

§ 2º É vedada a utilização de recursos do FERI para despesas correntes e para amortização da dívida pública.

§ 3º Os repasses entregues nos termos desta Lei Complementar:

I – serão excluídos da receita considerada para fins de pagamento de dívidas renegociadas perante à União; e

II – não estarão sujeitos aos seguintes dispositivos da Constituição Federal:

a) parágrafo único do art. 160;

b) § 2º do art. 198; e

c) *caput* do art. 212.

§ 4º O montante dos saldos de créditos tributários acumulados em cada Estado e Distrito Federal, derivados da compra de insumos e bens tributados em outros Estados a serem utilizados na exportação para o exterior e na aquisição de bens para o ativo permanente, será apurado anualmente.

§ 5º No exercício subsequente, caso haja aumento do montante de que trata o § 4º atualizado pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) ou índice que venha a substituí-lo, deverá ser reduzida a cota devida ao respectivo ente federado no montante equivalente à diferença apurada entre os exercícios.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLEXA RIBEIRO

§ 6º O montante da redução da quota de que trata o § 6º será redistribuído aos demais entes federados.

§ 7º A não prestação das informações previstas neste art. resultará a aplicação das sanções prevista no § 9º do art. 4º desta Lei Complementar.

Art. 6º Os projetos de lei orçamentária da União deverão conter dotações destinadas a atender o disposto nesta lei, provenientes de:

I – títulos públicos emitidos pelo Tesouro Nacional; e

II – outras fontes.

Parágrafo único. As dotações no orçamento da União em favor dos entes federados, a título de Auxílio Financeiro de Fomento às Exportações (FEX), e do Anexo da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, passarão a custear as entregas de recursos de que trata esta Lei Complementar.

Art. 7º O art. 3º do Decreto-Lei nº 1.578, de 11 de outubro de 1977, passa a vigorar com acrescido dos §§ 2º e 3º, conforme a seguinte redação:

“Art. 3º

§ 1º

§ 2º Para produtos não-industrializados, deverá ser observada a alíquota mínima de 3,5%.

§ 3º O Poder Executivo poderá estipular alíquota menor do que a fixada no § 2º para todos os produtos ou aplicável a apenas uma categoria deles.” (NR)

Art. 8º Nos três primeiros exercícios financeiros após publicação desta Lei Complementar, os critérios de rateio definidos no art. 4º determinarão, respectivamente, 50% (cinquenta por cento), 75% (setenta e cinco por cento) e 85% (oitenta e cinco por cento) do montante a ser entregue pela União.

Parágrafo único. No período de transição de que trata o *caput*, a parcela restante será rateada segundo critérios que utilizados para transferências a título de Auxílio Financeiro de Fomento às Exportações (FEX) até o exercício de 2016 e do Anexo da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996.

Art. 9º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador FLEXA RIBEIRO

Parágrafo único. A entrega dos recursos de que trata esta Lei Complementar será devida a partir do primeiro quadrimestre subsequente à publicação desta Lei Complementar.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLEXA RIBEIRO
ANEXO DA LEI COMPLEMENTAR

1. O coeficiente individual de participação de cada Estado e do Distrito Federal na entrega de recursos determinada por esta Lei Complementar será obtido a partir da combinação de fatores representativos decorrente de 80% (oitenta por cento) da necessidade de equalização e de 20% (vinte por cento) do *superávit* externo, em ambos os casos contados em cada unidade beneficiária.

2. O coeficiente de participação representativo da necessidade de equalização da UF(i) (CP_i^e) será apurado da seguinte forma:

$$CP_i^e = (AR_i \times AT_i) / \sum_{i=1}^{27} (AR_i \times AT_i)$$

2.1. Sendo:

AR_i – a “perda” relativa de arrecadação de ICMS da UF(i),

AT_i – a “perda” de arrecadação de ICMS da UF(i) em % do total.

2.2. A “perda” de arrecadação do ICMS (AR_i) será apurada pela seguinte forma:

$$\square R_i = PI_i / AP_i$$

2.2.1. Sendo:

PI_i – a “perda” de arrecadação do ICMS da UF(i),

AP_i – a arrecadação potencial de ICMS da UF(i).

2.3. A “perda” de arrecadação de ICMS da UF(i) em % do total (AT_i) será apurada pela seguinte forma:

$$AT_i = PI_i / \sum_{i=1}^{27} PI_i$$

2.3.1. Sendo:

PI_i – a “perda” de arrecadação do ICMS da UF(i).

2.4. A arrecadação potencial de ICMS da UF (i) (API_i) será apurada pela seguinte forma:

$$AP_i = AE_i + PI_i$$

2.4.1. Sendo:



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador FLEXA RIBEIRO

AE_i – a arrecadação efetiva (real) de ICMS da UF(i).

PI_i – a “perda” de arrecadação do ICMS da UF(i),

2.5. A “perda” de arrecadação do ICMS da UF(i) (PI_i) será apurada pela seguinte forma:

$$PI_i = 1/4 \times BK_i \times t_i^{BK} + X_i \times t_i^X$$

2.5.1. Sendo:

PI_i – a “perda” de arrecadação do ICMS da UF(i),

BK_i – a demanda por bens de capital (ativos permanentes) da UF(i),

t_i^{BK} – a alíquota média ponderada sobre bens de capital da UF(i),

X_i – as exportações de semi-elaborados e primários da UF(i).

t_i^X – a alíquota aplicada sobre as exportações antes da LK na UF(i).

2.6. A alíquota média ponderada sobre bens de capital da UF(i) (t_i^{BK}) será apurada pela seguinte forma:

$$t_i^{BK} = 5,6\% \times VAB_i^{Agro} + 8,8\% \times VAB_i^{Ind}$$

2.6.1. Sendo:

VAB_i^{Agro} – a participação da agropecuária no valor adicionado bruto da UF i

VAB_i^{Ind} – a participação da indústria no valor adicionado bruto da UF i

2.7. Para atendimento do disposto no item 2 deste Anexo, será considerado o seguinte:

I – as exportações de operações que destinem mercadorias para o exterior que:

a) não estejam sujeitos a incidência do imposto previsto no inciso IV do art. 153 da Constituição Federal;

b) não sejam contemplados pela não incidência na destinação para outros estados nos termos do art. 155, § 2º, X, “b”, da Constituição;

II- os bens de capital serão apenas aqueles bens destinados ao ativo permanente e adquiridos em outros Estados.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLEXA RIBEIRO

3. O coeficiente de participação representativo do superávit comercial externo da UF(i) (CP_i^s) será apurado da seguinte forma:

$$CP_i^s = \begin{cases} \frac{BC_i}{\sum_{i=1}^{27} BC_i^+}, & \text{se } BC_i > 0 \\ 0, & \text{se } BC_i \leq 0 \end{cases}$$

3.1. Sendo:

BC_i – saldo da balança comercial da UF(i) como proporção do seu PIB

BC_i^+ – superávit comercial da UF(i) como proporção do seu PIB

3.2. O saldo da balança comercial da UF(i) como proporção do seu PIB será apurado pela seguinte forma:

$$BC_i = \frac{X_i - M_i}{PIB_i}$$

3.2.1. Sendo:

X_i – exportações da UF(i)

Y_i – importações da UF(i)

PIB_i – PIB da UF(i)



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLEXA RIBEIRO
JUSTIFICATIVA

A Emenda à Constituição nº 42, de 19 de dezembro de 2003, alçou a desoneração do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) nas operações que destinassem ao exterior produtos industrializados e semielaborados, conforme previsto pela Lei Kandir (LC nº 87/1996), à esfera constitucional. Trouxe, também, previsão de repasse de recursos da União para os Estados e Distrito Federal, por meio do art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Provisórias, o qual, embora sugira parâmetros a serem observados para sua implementação, determinou que referida entrega fosse definida por lei complementar.

Não tendo sido editada tal lei, foi aplicada, como “norma tampão”, a regra política de entrega de recursos da LC nº 87/1996 (com a redação dada pela LC nº 115/2002), conforme previsão do art. 91, §3º, do ADCT.

A omissão inconstitucional do Congresso Nacional em cumprir com seu dever de editar o regramento foi, então, declarada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO nº 25), em 30 de novembro de 2016.

Na decisão, cuja ata de julgamento foi publicada em 14.12.2016 e o acórdão em 18.08.2017, o STF fixou prazo de doze meses para que seja editada a lei complementar prevista pelo art. 91 do ADCT. Ademais, no caso de descumprimento do prazo, determinou que o Tribunal de Contas da União estipule novo regramento provisório para a entrega determinada pela Constituição, observados os critérios sinalizados no *caput* do art. 91 para a definição do montante total e das condições e entendimentos do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) para sua partilha.

Na eminência do esgotamento de referido prazo e destacando-se, ainda, a necessidade de se evitar uma nova “norma tampão” para regulamentar a matéria, cumprindo esta Casa, ainda que já tardiamente, com sua função constitucional, é que se apresenta esta proposição.

Em suma, é proposta a criação de Fundo de Equalização Estadual do ICMS, que considera as variáveis trazidas pelo *caput* do art. 91 do ADCT a fim de distribuir recursos de forma proporcional à representatividade da exportação de produtos primários e semielaborados na economia de cada Estado e do Distrito Federal. A questão a ser levada em conta não é apenas o quantitativo de exportações, mas o impacto dessa atividade em cada realidade estatal.

O art. 1º do normativo proposto indica, justamente, tratar-se da regulamentação do art. 91 do ADCT, enquanto o seu *parágrafo único* estipula prazo para a entrega, qual



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador FLEXA RIBEIRO

seja o momento em que a cobrança do ICMS se dê predominantemente, em proporção não inferior a 80%, no Estado de consumo, em cumprimento ao determinado pelo §2º, do art. 91, do ADCT.

O art. 2º institui o Fundo de Equalização, com finalidade consoante não só com o art. 91 do ADCT, como também com o art. 3º, inciso III, da CF/88, uma vez que a equalização consiste na uniformização de diferentes realidades e regiões, que conforme referido dispositivo constitui objetivo fundamental da República Federativa do Brasil.

O art. 3º define o montante a ser entregue pela União em valor percentual, bem como sua forma, prazos (§1º) e informações (§2º) de apuração.

A opção foi expressar o montante a transferir com base na Receita Corrente Líquida da União, o que garante que esteja pautado em receita pública, líquida e notória, prevista na LRF e já adotada como referência para destinações como na saúde. Este projeto opta por fixar em 1,7% da RCL para definir um montante anual de R\$ 12 bilhões (a preços de 2016). Qualquer montante abaixo ou acima desse valor, pode ser facilmente apurado por uma regra proporcional.

Dentre as demais condições do citado art., vale destacar que seu § 3º repete importante comando constitucional, para indicar a divisão entre Estados e Municípios, conforme o determinado pelo art. 158, inciso IV, da CF/88.

O art. 4º determina os critérios de rateio entre os Estados e o Distrito Federal segundo sistemática detalhada no anexo da Lei proposta, o qual toma como parâmetro representativo a necessidade de equalização e o superávit externo. Os parágrafos detalham sistemática de apuração, pagamento e acompanhamento das transferências, seguindo, sempre que possível, os mesmos passos já observados no caso do FPE. Assim, é disposto sobre sua forma de apuração pelo Tribunal de Contas da União (§1º) e de obtenção das informações necessárias para o cálculo dos montantes (§2º e 3º), inclusive com apoio do CONFAZ (§5º). Há, ainda, previsão sobre divulgação e publicação dos coeficientes, possibilitando recurso aos Estados e Distrito Federal (§4º).

No mais, o art. 4º traz, em seu *parágrafo* 6º, norma a fim de conferir efetividade e fidedignidade à sistemática a ser implementada, prevendo sanção de anulação de coeficiente ao Estado que não prestar as devidas informações dentro do prazo ou o fizer de forma errônea, bem como crime de responsabilidade a governadores e autoridades fazendárias estaduais.

O normativo proposto garante, ainda, que referidos repasses sejam implementados de forma gradativa, na medida em que, a princípio, seriam mesclados os antigos critérios da Lei Kandir e do Auxílio Financeiro de Fomento às Exportações – FEX com o novo modelo proposto, conforme art. 5º.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador FLEXA RIBEIRO

A entrega dos recursos do Fundo de Equalização, a se dar mensalmente, garantindo regularidade para os cofres públicos dos entes federados, encontra-se definida no art. 6º e deve seguir, no que couber, a dinâmica dos Fundos de Participação.

No mais, por tratar-se de Fundo de Equalização relacionado à questão econômica, o art. 7º fixa sua destinação, impedindo que sua finalidade seja desvirtuada com sua utilização para o atendimento de despesas correntes e amortização da dívida pública (§1º) e aplicação vinculada à saúde e educação (§2º), inclusive por não prover diretamente de impostos, mas de um repasse constitucionalmente previsto.

Assim, o FERI seria utilizado para quitar os saldos credores do ICMS, acumulados nas exportações e investimentos decorrentes, respectivamente, de insumos ou bens de capital adquiridos em outros Estados, e devidos ao contribuinte nos termos da previsão constitucional do art. 155, § 2º, inciso X, alínea *a*, que, na prática, nunca ou raramente são honrados pelos Estados devedores.

As informações relativas aos credores também devem ser fornecidas pelos Estados, sob pena de incorrerem nas mesmas sanções previstas pela não apresentação das informações relativas ao ICMS, quais sejam a anulação de seu coeficiente de participação no rateio do FERI e responsabilização de governadores e autoridades fazendárias estaduais.

O art. 8º prevê que os repasses aos governos serão custeados pela emissão de títulos do Tesouro Nacional, a exemplo do que se fez com as compensações da Lei Kandir. Porém, a proposta cuida de encontrar outras fontes para anular o impacto negativo ou deficitário dessa medida. É atendido ao disposto no art. 113 do ADCT, o art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) e o art. 117 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017 (Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016) determinam que proposição legislativa que crie despesa obrigatória seja acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, bem assim sejam compensadas. Isso será atendido pelo disposto nos arts. 9º, 10 e 11. A saber:

- a) Manutenção da dotação da Lei Kandir e da que constitui Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o Fomento das Exportações (FEX);
- b) Elevação da alíquota média do Imposto sobre as Exportações (IE) e fixação de alíquota mínima sobre exportações de produtos não-primários, em 3,5%.

No último caso, que envolve a majoração de tributos, é facultado ao Poder Executivo, de forma geral ou por categoria de minério ou bem, **reduzir e até mesmo a alíquota**, desde que justifique por razões econômicos.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador FLEXA RIBEIRO

No art. 11, cláusula de vigência imediata, convém notar que, conforme o art. 153, inciso II, da Constituição Federal, o IE é de competência exclusiva da União, tendo como fato gerador a saída de produto nacional ou nacionalizado do território nacional e, segundo o art. 150, §2º, não se sujeita aos princípios da legalidade e da anterioridade, o que permite que suas alíquotas sejam alteradas a qualquer momento, inclusive por ato do Poder Executivo, conforme art. 3º do Decreto-lei 1.578, de 11 de outubro de 1977, desde que observado um intervalo definido em lei.



NOTA TÉCNICA

O art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fruto da Emenda Constitucional n. 42 de 2003, exige que a União entregue recursos aos Estados e ao Distrito Federal segundo montante, critérios, prazos e condições estabelecidos em lei complementar.

Como essa lei não tinha sido editada até o final de 2016, a omissão do Congresso Nacional foi considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF). A Corte determinou que, se o Congresso não a aprovar em prazo definido na decisão (um ano), e enquanto não o fizer, o Tribunal de Contas da União (TCU) deverá dispor sobre a matéria.

Em síntese, são duas questões, inegavelmente complexas e sensíveis, a serem resolvidas na lei complementar.

Primeiro, qual o montante global a ser transferido?

Segundo, como o distribuir entre as unidades federadas?

Chama-se a atenção para alguns detalhes que têm sido ignorados ou esquecidos no atual debate.

Antes de tudo, é fundamental atentar que a referida norma constitucional transitória (sic) faculta - mas não obriga - que, para fins de rateio dos recursos entre os estados, sejam considerados os critérios ou condições nela enumerados, a saber: as exportações de produtos não industrializados, o saldo da balança comercial, os investimentos produtivos e os créditos aproveitados pelos contribuintes do imposto sobre circulação de mercadorias (ICMS). Essas variáveis podem ser consideradas, todas, apenas algumas, ou nenhuma delas. O legislador constituinte se limitou a sinalizar ou a indicar, mas se quisesse exigir sua adoção não teria adotado o verbo “poder”.

A decisão do STF, por princípio, não reconheceu as transferências antes e ainda realizadas pela União em favor dos Estados por força do disposto na Lei Complementar n. 87, de 13/09/1996 (a chamada Lei Kandir) e na legislação que a sucedeu.

É importante notar que o parágrafo terceiro, do art. 91, do ADCT, prevê que “permanecerá vigente o sistema de entrega de recursos” até que seja editada uma nova lei complementar. Mas os dispositivos preservados e especificamente citados da Lei Kandir determinam repasses apenas entre os exercícios de 2003 a 2006 – com redação dada por lei complementar de 2000.

A Lei Kandir segue em vigor, mas, pelo decidido pelo Supremo, em relação às transferências da União aos Estados, aquela Lei não mais supriria e não bastaria para dar eficácia ao disposto na norma acrescida à Constituição pela emenda de 2003 (aliás, no início do último período a que se referiu a Lei Kandir para fins de repasses).



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador FLEXA RIBEIRO

Pela lógica mais elementar, se o STF entendesse que a Lei Kandir, de 1996, com redação alterada em 2000, tratasse das transferências entre governos remetida à lei complementar pela emenda de 2003, aquela disposição da Lei Kandir teria sido recepcionada. Ou seja, não seria declarada uma vacância legislativa e, por consequente, não haveria razão para se fixar prazo para aprovação da (nova) lei e muito menos para delegar ao TCU a competência que caberia ao legislador.

Não custa insistir sobre esse aspecto tão singular. A Lei Kandir, como um todo, não deixou de ser recepcionada. Não o foi, tão somente, o seu mecanismo de compensação de recursos da União em favor dos Estados. Ainda assim, há de se considerar sua recepção como “norma tampão” até mesmo pelo próprio STF, pois reconheceu que a compensação que vem sendo feita até então é válida, bem como que deve perdurar durante esse prazo de um ano ou até vir algo do TCU (como bem explicado no parágrafo seguinte).

Isso não significa que o STF teria revogado a Lei Kandir, ou ainda, que seriam inconstitucionais ou ilegais as transferências intergovernamentais já feitas e que possam continuar a serem realizadas ao seu amparo. Podiam e podem ser realizadas por outras justificativas, com outros objetivos, com outro montante e com outra fórmula de rateio que não sejam aqueles necessários para atender ao comando constitucional determinado pelo art. 91 do ADCT.

É importante chamar a atenção para a regulamentação excepcional e extraordinária ditada pelo STF uma vez que extrapolado o prazo de um ano para o Congresso legislar e enquanto não entrar em vigor a correspondente lei complementar.

A delegação para o TCU foi singular, para não dizer pioneira no Supremo Tribunal Federal. É algo recente a história da declaração de inconstitucionalidade por omissão, como já se deu em torno do FPE, só para citar caso que envolve aspectos fiscais.

Certamente foi muito inovador atribuir ao TCU o poder para regulamentar provisoriamente a matéria. Esse é, não custa recordar, um órgão auxiliar para exercício do controle externo, constitucionalmente a cargo do Congresso, e que desde os anos sessenta exerce sem qualquer questionamento as funções de apuração de cotas e acompanhamento de liberações dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPE/FPM), sem contar outras repartições.

O principal determinante da opção do STF pelo TCU deve ter sido a falta de alternativa entre os Poderes. Diante da omissão do Congresso Nacional e pela própria natureza da questão, seria um atentado até ao bom senso se o STF atribuísse ao Poder Executivo o poder de decidir quanto que ele deve transferir aos outros governos, bem como livre arbitrar a divisão dos recursos entre tais unidades de governo.

Por isso se acredita que o STF não tenha tido outra opção a não ser delegar a órgão que integra o próprio Poder Legislativo a antecipação ao que caberia ao órgão principal regular desse Poder resolver, e isso enquanto ele não o fizer. Ora, não falta *expertise* técnica ao TCU para tratar dessa matéria, fora que já tem acesso pleno e



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador FLEXA RIBEIRO

conhecimento dos dados que devem ser considerados para nova transferência. Não há como institucionalmente o Tribunal de Contas ignorar e se omitir, para não dizer se negar, a cumprir uma decisão do STF, que tem caráter mandatório e não facultativo.

Sobre o conteúdo da decisão do STF, cabe, ainda, chamar a atenção para os cuidados que tiveram os magistrados da Corte tanto em delimitar o raio de manobra para a decisão do TCU, quanto em excluir o Poder Executivo desse processo.

Nesse caso, o Ministério da Fazenda foi incumbido apenas de informar os dados das exportações a ele comunicado pelos Estados, enquanto o Ministério do Planejamento foi encarregado de incluir a dotação necessária no orçamento. Ou seja, pelo acórdão do STF, os dois Ministérios não podem nem decidir sobre o tamanho da entrega a ser feita aos outros governos, porque essa é uma atribuição que a Constituição delegou ao legislador e não ao executor.

Já a eventual futura decisão do TCU foi bem limitada ou circunscrita pelo STF, em torno de dois aspectos.

Primeiro, ele terá o poder de fixar o montante a ser distribuído, mas necessariamente chegará a tal valor ponderando as exportações, as exportações para o exterior de produtos primários e semielaborados, a relação entre as exportações e as importações, os créditos decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente e a efetiva manutenção e aproveitamento do crédito do ICMS. Ou seja, o Tribunal não poderá arbitrar um valor sem justificar e, para tal, terá que necessariamente ponderar todos esses critérios. O STF foi taxativo naquilo que o legislador constitucional foi apenas indicativo – mas faz sentido para evitar qualquer arbitrariedade pelo TCU.

Segundo, o TCU não definirá a fórmula de rateio e nem mesmo calculará a cota a partir de uma fórmula, pois o acórdão do STF remete essas duas decisões ao CONFAZ. Isto é, mais uma vez aquela Corte procura evitar qualquer arbitrariedade também na divisão dos recursos entre unidades federadas que, de forma pitoresca, precisarão se entender entre si. Não necessariamente por unanimidade, pois não se trata de concessão de incentivo fiscal, como no mandamento constitucional, mas ao menos deverão se posicionar por maioria.

A decisão do STF, é possível se dizer de forma simples, delegou ao TCU definir o tamanho do bolo e ao CONFAZ decidir como rateia entre seus ocupantes. Enquanto isso, o Executivo se limita a prestar informações e cuidar dos arranjos orçamentários. Essas atribuições e procedimentos ditados pelo STF são claramente mais restritivos e específicos do que aqueles que podem vir a ser contemplados na lei complementar, porque aquela Corte cuidou de assegurar o atendimento do mandamento constitucional em seu caráter mais essencial e provisório.

Como tal, o Congresso Nacional poderá dispor de muito mais do que o TCU, pois até os parâmetros econômicos e fiscais citados no art. 91 do ADCT são facultativos (enquanto para o Tribunal são obrigatórios), bem como nem precisará remeter a fórmula de rateio a entendimento entre os Estados. O Legislativo pode tudo e delibera em caráter



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador FLEXA RIBEIRO

permanente. Se este não se posicionar, e enquanto não o fizer, o TCU foi obrigado pelo STF a se manifestar, mas deve fazê-lo limitado às fronteiras fixadas no acórdão.

Para dar eficácia ao mandamento constitucional e preencher vazio institucional, o STF cobrou a sua regulamentação, pelo Congresso, em caráter permanente, ou pelo TCU, em caráter provisório, sendo que essa nova e recorrente transferência da União para os Estados, por princípio, nada tem a ver com a chamada Lei Kandir.

Se pudesse e se fosse para a nova transferência obedecer ao mesmo montante, aos mesmos prazos, às mesmas condições e aos mesmos critérios da Lei Kandir, teria bastado ao STF decidir que sua eficácia supre a ausência da lei complementar prevista no caput do art. 91 do ADCT.

Detalhe, também crucial, que se precisa atentar é que tal transferência não será permanente e por isso não foi inserida no corpo permanente da Constituição. Ou seja, não é o mesmo caso, dentre outros, da entrega pela União de 10% da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados (IPI) para os estados exportadores de produtos industrializados.

A emenda incluiu a norma no corpo transitório da Carta Magna porque a transferência intergovernamental deverá ser realizada pela União enquanto nas operações interestaduais não for destinado 80% ou mais do ICMS ao estado em que for consumida a mercadoria ou prestado o serviço.

A definição da alíquota interestadual do ICMS é competência constitucional exclusiva do Senado Federal e hoje, em geral, está fixada entre 7% e 12%, conforme a região em que se encontra o estado de origem e o de destino da operação. Logo, em princípio, enquanto aquelas alíquotas não forem reduzidas pelo Senado ao menos até entre 1,4% e 2,4%, para todas as operações, a União deverá transferir recursos para os Estados, por força do art. 91 do ADCT.

Não houve qualquer alteração na alíquota interestadual do ICMS desde que foi promulgada a emenda que inseriu tal disposição geral na Constituição. Desde que esta foi promulgada em 1988, a única alteração geral foi promovida pelo Senado através da Resolução n. 22 de 19/5/1989, que segue ainda vigente e, portanto, sequer foi modificada a divisão legal ou institucional da receita do ICMS nas operações entre unidades federadas, pelo que não se poderia considerar atendida a cláusula do parágrafo segundo do art. 91 para cessar a obrigação da transferência.

Também não houve razões econômicas, ou melhor, mudanças tão radicais de aonde se produz e aonde se consome mercadorias e serviços no País que justificasse que, na prática (e não de direito), a arrecadação do ICMS na fronteira passasse a caber 80% a quem consome, ainda que sua alíquota interestadual fosse a mesma. A mensuração desse fluxo também esbarra em um preceito matemático elementar, que a soma da balança interestadual interna deve ser zero, e torna indefinida qualquer razão que procure uma proporção daquele total.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador FLEXA RIBEIRO

A divisão interestadual do ICMS surge como uma variável chave para reflexão e para decisão não apenas do período em que é devida a entrega de recursos como também para melhor interpretar a sua lógica, especialmente para definir o critério de rateio mais equilibrado e adequado entre unidades federadas.

É forçoso reconhecer que ela não foi tratada no *caput* do art.91 do ADCT – em particular, não foi explicitada como o critério, nem como mais um critério, para definir o rateio da transferência federal entre os Estados. Por outro lado, tal variável constitui condição *sine qua non* para existir a transferência federal por força do mesmo dispositivo constitucional. Se esse repasse só será realizado enquanto o ICMS não se aproximar do chamado princípio de destino (ou muito dele se aproximar), é preciso supor que este deve ser um princípio balizador das definições e das decisões a serem tomadas na lei complementar (ou ato do TCU) que finalmente vier a regular o art. 91 do ADCT.

As questões ou relações federativas, dessa forma, são duplamente tratadas no âmbito do art. 91 do ADCT.

Primeiro, passará a haver uma relação (financeira) determinada entre ao menos duas esferas de governo - o repasse financeiro da União para Estados (e destes, parte, para seus Municípios).

Segundo, a vigência de tal relação dependerá da forma como se relacionam entre si as unidades que compõe o nível estadual de governo.

Ainda que sejam facultativas, meramente indicativas, também seria razoável esperar que a nova lei complementar considere as variáveis mencionadas não apenas no *caput* como também no § 2º. Isto é, não é o caso de meramente identificar, mensurar e contar as exportações, a balança comercial e os investimentos produtivos, mas é preciso considerá-los à luz das relações entre as unidades federadas – não fosse isso deixaria de ser esse o critério de corte do repasse.

Não custa enfatizar a tese aqui defendida de que a equação federativa reclamada pelo art. 91 do ADCT é diferente da que motivou a concessão de compensação financeira pela Lei Kandir. Neste caso, quando a negociou, a União, mesmo nada tendo ganhado diretamente com a mudança legal (ou seja, não passou a exercer uma competência para tributar que antes pertencia aos Estados), aceitou prestar subsídios financeiros, por um período de tempo arbitrariamente pré-definido (sem nada ter a ver com transações interestaduais ou qualquer outra variável), e que originalmente estava condicionado à efetiva comprovação da perda de arrecadação – tanto que a sistemática prevista inicialmente no anexo daquela Lei era conhecida como “seguro-receita”.

Ainda que tenha sido prorrogada e modificada, a vigência da compensação financeira pela Lei Kandir já expirou – nem é preciso que a nova lei complementar diga isso (a decisão do STF já sacramentou). A União seguiu fazendo repasses, inclusive a outro título (de Auxílio aos Exportadores), não por força do cumprimento de um mandamento de lei complementar, e sim por opção – tanto que o ato decisório passou a ser a inclusão de dotação no orçamento fiscal da União (na prática, do mesmo modo que



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador FLEXA RIBEIRO

nele são incluídas emendas parlamentares). Na prática, se tornou uma forma de transferência voluntária coletiva.

A emenda constitucional de 2003 criou outra obrigação para a União, ainda que a sua aplicação dependa totalmente de uma lei complementar, que tanto definirá o montante a ser repartido, quanto fixará o critério de rateio entre unidades federadas, acrescentando variáveis e prazos no mesmo dispositivo geral. Vamos tratar e sugerir solução para essa nova equação federativa e fiscal.

É preciso considerar não apenas a relação entre os contribuintes (que exportam e que investem) e o fisco, mas também entre os fiscos em si – isto é, atentar para as transações interestaduais. Pode parecer mais complexo o processo, porém, isso é natural e condizente da economia e da federação. Cada bem ou serviço que seja exportado, ou ainda convertido em ativo fixo, abrange etapas múltiplas, de produção, de comercialização e de prestação, que tendem a envolver contribuintes localizados em diferentes Estados. Só por um acaso, haverá uma mercadoria totalmente produzida em um determinado Estado, em que todos os insumos sejam adquiridos e produzidos no mesmo Estado, e depois a mesma venha a ser exportada; o mesmo valendo para um bem do ativo permanente; em ambos os casos, o efeito da exportação e do investimento produtivo ficaria restrito as fronteiras do citado Estado.

Uma mercadoria exportada ou um bem de capital comprado (ambos tendo adquirido insumos e ambos tendo sido inteiramente produzidos dentro do mesmo Estado a partir do qual é exportado ou no mesmo Estado em que for objeto de investimento) compreende uma situação com efeito igual aquele em que o mesmo tenha sido objeto de uma transação entre dois Estados, na qual todo o ICMS caberia apenas àquele em que for real e finalmente consumida. Portanto, nesse hipotético e raro caso de uma economia estadual completamente autônoma, depois que tenha sido mudado e adotado novo regramento legal do ICMS interestadual e no qual se aplique o princípio de destino puro (ou seja, toda receita caberia às unidades em que for consumida a mercadoria ou serviço), desapareceria a razão e a obrigação de a União conceder transferência aos Estados, ao menos ao amparo do disposto no art. 91 do ADCT.

Do cenário teórico ou ideal para o da realidade brasileira parece se revelar a razão porque o governo federal precisa transferir recursos aos Estados. Não é pela simples razão de exportarem ou de investirem, não é pelo seu montante em si. Mas é pela justa razão de que é preciso corrigir os impactos diferenciados nas finanças estaduais de transações econômicas que são de interesse nacional.

Nem é preciso dizer porque exportações e investimentos produtivos são determinantes e imprescindíveis ao crescimento econômico do Brasil e de qualquer outro País – especialmente quando este está mergulhado em recessão.

O atual sistema tributário brasileiro torna essas duas transações, tão relevantes para a economia e a sociedade, desinteressantes e, pior e paradoxalmente, danosas para as finanças dos governos estaduais em que são realizadas. É uma contradição terrível e inegável entre as leis da economia e as da tributação. A exportação passou a gozar de



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador FLEXA RIBEIRO

imunidade constitucional quanto ao ICMS – ou seja, quando se exporta uma mercadoria, um Estado nada arrecada. O mesmo vale para um contribuinte de um Estado que adquire uma máquina, um equipamento ou mesmo realiza uma construção, que incorpore ao seu ativo permanente e, por isso, se credita em relação ao ICMS (ainda que mitigado), logo, sem gerar arrecadação. Em termos diretos, exportar ou investir não gera receita para um Estado no qual é produzida a mercadoria exportada ou bem de capital. Mas isso certamente gera despesa para o mesmo Estado: a empresa demanda infraestrutura, os seus empregados demandam educação, saúde e segurança. Isso tudo sem falar em efeito multiplicador.

Em tese, além de não arrecadar diretamente, as operações citadas implicam em perda de receita para um Estado. É o caso em que o fisco local deve devolver ao contribuinte os créditos acumulados de ICMS, mas que têm por contrapartida insumos e bens de capital adquiridos fora do Estado e que, como tal, geraram receita para outro Estado.

O contribuinte tem o direito constitucional a reaver tal crédito, na forma de restituição em dinheiro, para pagamentos de importações ou outros débitos do mesmo contribuinte, ou na forma de transferência para terceiros. Mas, na prática, é comum que fiscos retardem ou evitem o aproveitamento dos créditos tributários acumulados, sobretudo quando sabidamente têm como origem ou contrapartida débitos em favor de outros Estados. Nesse caso, um Estado devolveria recursos que foram arrecadados para outro Estado.

Aliás, se nem mesmo a Receita Federal têm devolvido de forma plena e célere os créditos acumulados em tributos federais (e em torno dos quais não há o problema da transferência interestadual de ônus e bônus), é difícil esperar que as Fazendas estaduais se posicionem de forma diferente – ainda mais quando ainda podem invocar a injustiça federativa implícita no atual sistema.

Ainda sobre a questão da incidência interestadual, balizadora da existência e lógica do art. 91 do ADCT, é importante atentar para um aspecto singular da atual tributação. É preciso considerar que nem toda circulação de mercadoria na fronteira está sujeita a incidência daquele imposto (haja vista imunidades previstas na Constituição e mesmo isenções acordadas no CONFAZ). Ao menos em um caso, o constitucional, cabe-se considerar na aplicação do rateio para equalização: é zero a alíquota aplicada sobre venda de petróleo, bem assim aos seus derivados à energia elétrica, de um para outro estado, logo, tais operações não provocam qualquer acúmulo de créditos. Se vender esse mesmo bem para outro estado é o mesmo que vender para o exterior, em termos de impacto (nulo) na arrecadação do ICMS, faz sentido não computar tais exportações entre aquelas que precisam ser alvo dos parâmetros submetidos à equalização aqui proposta.

Um Estado paga para não receber, é a forma como está modelado, em tese, o atual sistema tributário brasileiro. Isso é o que ocorre quando um Estado honra e devolve créditos acumulados na exportação ou no investimento realizado por um de



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador FLEXA RIBEIRO

seus contribuintes, mas que teve, por contrapartida, insumos ou bens de capital, em ambos os casos provenientes de outro Estado.

Não se pode negar que tal aproveitamento de crédito do ICMS é racional, lógico e inerente a um imposto sobre valor adicionado. Mais que conceito, é um direito do contribuinte assegurado e explicitado pela Constituição brasileira e, não por acaso, reforçado na mesma emenda que criou o art. 91 no ADCT. Por outro lado, não há como se negar que o atual sistema produz uma importante injustiça federativa e fere o senso comum (que se agrava mais em tempos de crise fiscal e recessão), quando exige que um Estado não apenas deixe de receber como ainda pague para não arrecadar.

A situação aqui apresentada, se reconhece e alerta, é levada ao limite: nessa hipótese, se aplica isoladamente a uma única transação de exportação ou de investimento produtivo. O certo seria considerar o conjunto de transações realizado em cada economia regional. Afinal, o mesmo Estado que uma hora importa insumos, pode exportá-los em outra transação; o mesmo válido para bens de capital. Por lógica, cabe contar o conjunto de todas as transações realizadas em uma economia estadual com as demais em certo período de tempo, e os recortar para ponderar apenas as exportações e os investimentos produtivos. Mas não se consegue realizar a conta devidamente. Faltam dados atualizados e consistentes, aliás, até mesmo para a balança interestadual de todas as operações e prestações do ICMS, quanto mais para recortar e apurar a mesma balança apenas no caso das exportações e dos investimentos.

À parte a correta mensuração do grau de injustiça que o atual sistema tributário provoca entre os membros federados, é possível apontar a sua disfunção em relação à lógica da economia.

Pelo exposto, no atual sistema tributário brasileiro, quanto maior for o peso relativo das exportações e dos investimentos em um Estado, tanto menor será a sua base de cálculo do ICMS – que, por princípio, deveria ser formado basicamente pelo consumo dos não contribuintes do imposto. Se todos os Estados de um país exportassem a mesma proporção do que cada Estado produz, se todos os Estados investissem igualmente a mesma proporção do que cada Estado demanda, em tese, não seria maior a diferença entre eles. Exportar e investir diminuiria a base tributável, mas pesaria de forma igual em todos os Estados. Porém, só um acaso levaria a uma situação em que fosse igual a proporção de redução da base de cálculo, ainda mais em uma federação composta por 27 unidades.

Nesse contexto, é preciso uma intervenção externa e superior ao conjunto das unidades federadas, de quem paire por cima dos membros federados, para diminuir e se possível eliminar a distância entre eles. A União foi chamada a assumir essa obrigação pelo legislador constitucional. Se flertar com a hipótese de se reestabelecer o ICMS estadual sobre exportações, a União poderia tentar terceirizar aos estados esse seu encargo, mas, de concreto, estaria transferindo a conta para os exportadores, e, como tal, voltando a criar um problema para si própria, uma vez que tem a competência, natural e constitucional, de responder pelo comércio exterior, pela **macroeconomia e pelo desenvolvimento econômico e social**.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLEXA RIBEIRO

À parte não custa comentar que é um equívoco acreditar que a União seria desobrigada de encargos na hipótese extrema (para não dizer absurda) de ser reestabelecida a incidência do ICMS estadual sobre exportações.

Na linguagem popular, seria um tiro no pé o governo federal apoiar, ainda que disfarçadamente, tal alternativa. Primeiro, exigiria um esforço político intenso e longo, porque teria que ser aprovada emenda constitucional para revogar as não-incidências, no corpo permanente, e a transferência, no corpo transitório. Segundo, afetaria negativamente as expectativas de retomada de crescimento, ainda mais quando as exportações são um dos poucos componentes de demanda em franca expansão. Terceiro, seria um retrocesso, seja conceitual (teoria e experiências internacional ensinam que exportações devem estar sujeitas a um único e nacional imposto, ainda assim de caráter regulatório), seja histórico (até a Lei Kandir, os governos regionais sempre tributaram exportações e com finalidades arrecadatórias). Sem contar que aplicar uma sobrecarga tributária às exportações brasileiras é conceder uma benesse aos seus concorrentes no exterior, o que não tem cabimento, ainda mais em um mundo com tendências cada vez mais protecionistas.

Dito isso tudo, é muito mais simples e ágil, política e fiscalmente, a União elevar as alíquotas (por ato do Executivo e com vigência imediata) do imposto sobre exportações sempre que avaliar que preços internacionais, sobretudo de *commodities*, estejam gerando ganhos acima do normal para produtores nacionais, ou que julgue necessário interferir no balanceamento da oferta de um bem para o mercado doméstico ou externo. O fato de que a arrecadação de um imposto não pode ser vinculada pode ser contornado através de pactuação política e medidas triangulares no orçamento.

É um atentado ao bom senso, para não falar à racionalidade política, fazer um esforço desnecessário e inconsistente para aprovar uma emenda constitucional visando obter uma receita que se pode auferir de forma mais rápida e equilibrada por mero decreto presidencial (nem mesmo medida provisória pode ser necessária).

Nessa direção, esta proposta contempla e estimula a aplicação do imposto de competência federal de exportações ao elevar sua alíquota média e ao propor uma alíquota mínima sobre exportações de produtos não-industriais, ou como regra geral, ou apenas para produtos mínimos. Para preservar seu caráter regulatório, é mantida a faculdade do Poder Executivo também poder reduzir ou anular o imposto, em geral ou apenas para alguns desses produtos, porém, desde que devida e publicamente justifique as razões para abrir mão dessa receita.

A criação e a elevação do imposto federal atende, por força da Lei de Responsabilidade Fiscal e da emenda do Gasto, a necessidade de se compensar financeiramente o impacto da elevação das transferências aos Estados, que passariam da antiga Lei Kandir e do Apoio (FEX) para uma maior entrega, com o art. 91 do ADCT. Mas, por outro lado, para não prejudicar a política comercial do País, é deixada aberta a possibilidade do governo conceder uma renúncia, integral ou parcial – selecionando bens aos quais reduziria ou anularia aquela taxaço. Isso sem contar a previsão para criação da participação especial sobre extração de minério de ferro, seguindo a antiga e



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLEXA RIBEIRO

longa prática de impor tal encargo sobre a extração de petróleo e gás, mas novamente deixando ao Executivo a faculdade para optar por renunciar a sua cobrança, total ou parcialmente.

Importa agora discutir com mais detalhes o critério de rateio da nova transferência. A equalização é o princípio que deve mover a concessão de transferências pela União aos Estados no âmbito do art. 91 do ADCT.

Talvez seja impossível tornar os 27 membros iguais em termos de potencial de arrecadação disponível a cada um, mas, ao menos, há a obrigação de diminuir a distância entre eles e tornar o atual sistema menos injusto para a federação e menos distorcido para os contribuintes.

A partir da decisão do STF, ignorando por completo a possibilidade de se fazer uso dos mecanismos de repasse da Lei Kandir ou atos conexos, está posto um desafio de se desenhar uma nova modalidade de transferência da União para os Estados que elimine o vício contra o crescimento que o atual sistema impõe aos governos estaduais.

É arbitrado que o montante de recursos destinado ao fundo seja de R\$ 12 bilhões, a preços de 2016, o ano-base aqui adotado nas simulações aqui. A exemplo da vinculação da saúde, a opção é expressar em uma unidade de conta ou de referência para o orçamento da União, e a proposta que seja a mesma usada na LRF. Considerada a Receita Corrente Líquida (RCL) da União formalmente apurada naquele exercício financeiro, resulta que R\$ 12 bilhões equivalem a 1,7% da RCL federal.

A tabela a seguir simula do total que deveria ser repassado pelo fundo de 2014 a 2016:

Apuração do Montante de Recursos do FERI - 2014/2016

Ano	RCL - R\$ Milhões	% da RCL	FERI - R\$ Milhões
2014	641.578	1,70%	10.907
2015	674.523	1,70%	11.467
2016	709.930	1,70%	12.069

Elaboração própria. Fonte primária: STN e Proposta PLS.

Se for definido, como montante a ser entregue, R\$ 8 ou 9 bilhões, é possível inferir facilmente, por uma proporção direta e simples, que para gerar aqueles dois montantes caberia alterar a porcentagem para 1,13% ou 1,28% da RCL, respectivamente.

A transferência proposta será custeada diretamente pela emissão de títulos do Tesouro, seguindo a mesma prática já adotada originalmente na Lei Kandir. Para anular o impacto deficitário dessa medida, de modo a atender ao disposto na LRF e também na chamada emenda do Gasto, são propostas medidas compensatórias.

Antes de tudo, é importante registrar que R\$ 3,9 bilhões já têm sido gastos atualmente pela União com transferências aos Estados por conta da Lei Kandir e do Apoio aos Estados exportadores, e suas dotações estariam sendo remanejadas para



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador FLEXA RIBEIRO

constituir a fonte básica. Portanto, é preciso compensar financeiramente apenas o que vier a se transferir acima desse montante.

Uma hipótese, como já levantada, seria passar a tributar minimamente as exportações de produtos não-industrializados. A seguir são apresentados os volumes em que se decompuseram tais vendas ao exterior em 2016. No hipotético pior cenário seria preciso arrecadar R\$ 12 bilhões sobre tais bases, logo, seria aplicar uma alíquota de 2,6% sobre todos os produtos primários e semimanufaturados, ou de 3,4% apenas sobre primários.

Alíquota do Imposto sobre Exportações Necessária para Compor o FERI - 2016

Exportações (R\$ Milhões)	782.626
Básicos (% do total)	44,90%
Semimanufaturados (% do total)	14,49%
Export. Básicos	351.420
Export. Semimanuf.	113.412
Export. (Básicos + Semimanuf.)	464.832
Alíquota do IE aplicada apenas sobre produtos Básicos	3,43%
Alíquota do IE aplicada sobre produtos Básicos e Semimanufaturados	2,60%

Elaboração própria. Fonte primária: IBGE e MDIC.

Nota: O montante do FERI considerado no cálculo foi de R\$ 12,069 bilhões (1,7% da RCL da União em 2016).

É possível verificar que a fixação de uma alíquota mínima sobre exportações depende do montante a ser definido para o total a ser transferido (aqui suposto que poderia variar de R\$ 8 a 12 bilhões por ano).

Cabe agora discutir a redistribuição de recursos entre os Estados.

Nem é preciso teoria para se saber que qualquer economia depende de exportações e de investimentos produtivos para se desenvolver – ainda mais quando o seu mercado interno está mergulhado na pior recessão e no maior desemprego de sua história. É inaceitável que um sistema tributário crie uma situação em que, de forma incontestável, um governo estadual pague para deixar de arrecadar quando o conjunto de seus contribuintes exporta e investe e, para tal, importe liquidamente insumos e bens de capital.

A União precisa transferir recursos que, no mínimo, considerem a redução da base de cálculo potencial de cada estado decorrente das parcelas de suas produções destinadas às exportações e aos investimentos produtivos, e, como tal, não tributados, em proporção superior à média dos demais Estados. É preciso reduzir a distância relativa destes Estados em relação àqueles que consomem proporcionalmente muito mais do que produzem e assim podem explorar uma base tributável relativamente mais ampla.

Encontrar uma fórmula que reduza e equipare as condições de arrecadação própria de cada governo estadual, em relação à sua sociedade (que pode ser medida em proporção da população) ou à sua economia (que pode ser comparada ao PIB), pode



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLEXA RIBEIRO

levar a uma necessidade de montante de recursos federais que não estejam disponíveis no orçamento da União. Mas, aplicado um limite que arbitre o valor máximo a transferir, caberia redistribuir recursos entre os Estados de modo que se consiga reduzir a distância entre o potencial tributário que guardam entre si. É possível que não se consiga eliminar por completo as assimetrias entre os estados, até pela dificuldade em se ter no orçamento federal todo o recurso disponível para tal tarefa. Mas já reduzir as distâncias seria uma contribuição muito importante para reequilibrar a federação brasileira.

O suporte financeiro da União precisa chegar aos Estados para sanar os dois problemas econômicos antes apontados e que motivaram a própria transferência em si.

Não basta só equalizar recursos e diminuir distância entre Estados, porque, no caso das exportações e dos investimentos fixos, é preciso assegurar que o impacto contado na arrecadação seja efetivo e consertado. Isto é, os contribuintes também precisam ser alcançados por esse suporte federal aos governos estaduais mais impactados relativamente pela redução da base de cálculo de seu principal imposto. Tanto que o acúmulo de saldos credores não aproveitados e acumulados por longo tempo pelos exportadores e pelos investidores foi apontado, até na própria Constituição, como um dos parâmetros possíveis para balizar as transferências. Para atender tal preceito, a lei complementar pode prever que os recursos destinados aos Estados sejam voltados a ressarcir os contribuintes que acumulem saldos credores em exportações e investimentos fixos. É forçoso reconhecer que atestar o fiel cumprimento dessa regra não constitui tarefa simples, porque nem sempre os fiscos estaduais os reconhecem e, se o fazem, nem sempre informam a outros órgãos ou governos. Ideal seria a sistemática de transferências incluir um incentivo para que, passado um tempo, os Estados não mais acumulassem créditos em decorrência da não incidência e de compras interestaduais para tal finalidade.

A nova transferência do art. 91 do ADCT, na lógica aqui defendida, deve assumir a forma de um fundo de equalização.

Como tal, deve objetivar uniformizar e igualar os Estados cujos sistemas tributários e econômicos impõem potenciais diferentes e piores de arrecadação própria. Isso não deve ser mais um fundo de participação para redistribuir recursos das regiões mais ricas para as mais pobres (lógica do FPE e do FPM). Muito menos será um fundo de compensação, para ressarcir a um governo algo que perdeu ou dele foi retirado pelo governo concedente (lógica da entrega de 10% do IPI e dos repasses da Lei Kandir).

Por justiça federativa e para cumprimento de norma constitucional, é preciso construir uma sistemática em que as novas transferências da União eliminem ou reduzam ao mínimo o atual viés da tributação estadual contra o crescimento. Mais que isso, o ideal mesmo seria inverter e passar a estimular e premiar aqueles Estados que atraem e beneficiam contribuintes e que cada vez mais investem em produção e emprego, ainda que seja destinado cada vez mais ao exterior.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador FLEXA RIBEIRO

Afinal, seria essa uma transferência e um sistema tributário e fiscal que finalmente não prejudicariam e ainda fomentariam o desenvolvimento econômico e social.

Para que essa justiça distributiva seja levada à cabo, foi elaborada uma proposta de partilha que levou em conta as potencialidades das diferentes UF's e como tais potencialidade podem ter sido afetadas a partir da desoneração do ICMS. É certo que existe uma grande heterogeneidade das características econômicas dentro do país e, justamente por conta disso, a Lei Kandir proporcionou impactos diferenciados no território.

Essas diferenças podem ser inicialmente captadas pela redução da base de cálculo do ICMS sofrida por cada UF. Se antes da edição da Lei Kandir havia incidência do tributo estadual sobre investimentos (aquisição de ativo fixo) e exportações de produtos básicos e semimanufaturados, após a edição essa incidência cessou, afetando mais fortemente aquelas localidades nas quais esses eventos (investimento e exportações de básicos e semimanufaturados) eram mais intensos ou presentes.

Em um exemplo hipotético extremo, se uma UF tivesse nas exportações de produtos primários 100% de sua base de incidência do ICMS antes de 1996, esta UF teria sua base erodida após a edição da referida lei, não conseguindo arrecadar nada de ICMS. Assim, seria justo que a receita desta UF fosse equalizada (ou, ao menos aproximada) da receita daquela UF que teve sua base de cálculo pouco afetada pela lei.

Dessa forma, a regra de equalização aqui proposta procurou apurar em quanto cada UF teve reduzida sua arrecadação potencial de ICMS (tendo em vista a redução da base de cálculo) em termos relativos – isto é, em relação às outras UF. Esta suposta “perda” serviu de referência para o cálculo da equalização: aquelas regiões com as maiores “perdas” também seriam aquelas com as maiores participações no rateio do fundo.

Para alcançar esse objetivo, foi apurada a base de cálculo das UF's nos períodos pré-LK e pós-LK, sendo a diferença destas a redução da base. Considerando apenas os investimentos e as exportações, antes da Lei, o ICMS só não incidia sobre as exportações de produtos manufaturados e de petróleo e derivados. Já após a lei, a não incidência passou a se dar em todas as exportações e na aquisição de ativos fixos (bens de capital).

Além da equalização, a regra de partilha ainda possui um segundo fator relacionado à balança comercial estadual. Este elemento busca comparar como os estados se saem em termos de comércio internacional com relação à sua economia (PIB). A balança comercial é importante neste caso pois ela mede, simultaneamente, ganhos e perdas na arrecadação do ICMS: se uma determinada UF é deficitária (importações maiores que exportações) então ela tem o bônus fiscal de recolher mais ICMS do que supostamente teria perdido com as exportações; e, inversamente, se uma



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador FLEXA RIBEIRO

UF é superavitária (exportações maiores que importações) então ela tem o ônus fiscal de recolher menos ICMS do que supostamente teria perdido com as exportações.

Assim, uma parcela do rateio final do fundo – aqui estipulada em 20% - teria que advir desta lógica, que beneficia apenas aquelas UF com balanças superavitárias e de forma diretamente proporcional ao tamanho deste superávit na economia da UF.

Considerando isso, o rateio final do fundo seria determinado pela média ponderada entre o critério de partilha dado pela equalização (peso de 80%) e o critério de partilha dado pelo superávit comercial (peso de 20%), o que pode ser visto na tabela a seguir:

Proposta de Rateio do FERI por UF

UF	Equalização (80%)	Superávit (20%)	Rateio Final
AC	0,01%	0,00%	0,01%
AL	0,26%	0,29%	0,27%
AM	0,22%	0,00%	0,18%
AP	0,26%	5,77%	1,37%
BA	1,48%	0,02%	1,19%
CE	0,21%	0,00%	0,17%
DF	0,88%	0,00%	0,70%
ES	7,83%	11,11%	8,49%
GO	4,09%	3,82%	4,03%
MA	1,15%	0,00%	0,92%
MG	17,51%	8,73%	15,75%
MS	3,85%	0,03%	3,08%
MT	18,67%	31,69%	21,27%
PA	13,48%	26,27%	16,04%
PB	0,06%	0,00%	0,05%
PE	0,27%	0,00%	0,21%
PI	0,09%	0,06%	0,09%
PR	7,25%	0,00%	5,80%
RJ	2,45%	0,38%	2,03%
RN	0,09%	0,00%	0,08%
RO	0,49%	3,19%	1,03%
RR	0,01%	0,23%	0,06%
RS	7,02%	2,58%	6,13%
SC	2,79%	0,00%	2,23%
SE	0,04%	0,00%	0,03%
SP	9,02%	0,00%	7,22%
TO	0,52%	5,84%	1,58%

Elaboração própria. Fonte primária: MDIC, IBGE, STN e Confaz.