



PANORAMA FISCAL

**Publicação do Observatório de
Finanças Públicas do Ceará | Office**

Alternativas para aumentar a
arrecadação de estados e municípios

Francisco Lúcio Mendes Maia
Gerson da Silva Ribeiro
Guilherme Reis Tavares
Hayanna Barbosa Vasconcelos

Ano 6, V. 34
Jul | Ago 2020



EDIÇÕES
FUNDAÇÃO SINTAF

A Série Panorama Fiscal é uma publicação bimestral do Observatório de Finanças Públicas do Ceará (Ofice), um centro de estudos e pesquisas instituído pela Fundação Sintaf e patrocinado pelo Sindicato dos Fazendários do Ceará (Sintaf) e pela Associação de Aposentados Fazendários do Ceará (AAFEC) que se propõe a analisar de forma científica e independente a situação fiscal do Estado do Ceará e dos municípios cearenses.

Neste intuito, a Panorama Fiscal tem como objetivo principal realizar a análise histórica dos indicadores econômico-financeiros do Estado do Ceará, utilizando diversas fontes disponíveis, comparando os índices analisados com os mesmos indicadores de outras unidades federadas, contribuindo, assim, com a transparência e o controle social.

Alternativas para aumentar a arrecadação de estados e municípios

Francisco Lúcio Mendes Maia¹
Gerson da Silva Ribeiro²
Guilherme Reis Tavares³
Hayanna Barbosa Vasconcelos⁴

¹ Mestre em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará. Auditor Fiscal da Receita Estadual do Ceará. Pesquisador do Office.

² Graduado em Finanças pela Universidade Federal do Ceará e mestrando em Economia pela Universidade Federal do Ceará.

³ Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Ceará. Pesquisador Júnior do Office.

⁴ Graduanda em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual do Ceará. Pesquisadora Júnior do Office.



Diretoria Executiva

Yvelise Benzi Sales

Diretora Geral

yvelise.sales@sefaz.gov.br

Jonilma Carvalho Maia

Diretora Administrativo-Financeira

jonilma.maia@sefaz.gov.br

Ana Mônica Filgueiras Menescal

Diretora Técnico-Científica

ana.menescal@sefaz.gov.br

Vera Lúcia Alves Camelo

Diretora de Cidadania, Inclusão Social e Cultura

vera.camelo@sefaz.gov.br

Conselho Curador

Pedro Paulo Lopes Vieira

Presidente

Raimundo Fábio Belém de Oliveira

1º Secretário

Jossandra Sampaio Fernandes

2ª Secretária

Fundação Sintaf

Rua Padre Mororó, 952 - Centro

CEP: 60015-220

www.fundacaosintaf.org.br

fundacao@fundacaosintaf.org.br

Fortaleza - Ceará - Brasil

PANORAMA FISCAL

Publicação do Observatório de
Finanças Públicas do Ceará | Office

A Série Panorama Fiscal, com idioma oficial a língua portuguesa, é uma publicação oficial bimestral do Observatório de Finanças Públicas do Ceará (Office), instituído pela Fundação Sintaf de Ensino, Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico, Científico e Cultural

Ano 6, V. 34, Jul | Ago 2020

Série Eletrônica disponível em:

fundacaosintaf.org.br/panoramafiscal

Alternativas para aumentar a
arrecadação de estados e municípios

Os conceitos e opiniões emitidos nesta Série são de inteira responsabilidade de seus autores, não representando a opinião das instituições envolvidas.

Responsabilidade Editorial

Edições Fundação Sintaf

Projeto Gráfico e diagramação

MOTE + LocTab: Locação de Tablets e
Desenvolvimento de Ideias

P195 Panorama Fiscal : Publicação do Observatório de Finanças Públicas do Ceará (Office) / Fundação Sintaf. - v. 34 (2020) - . - Fortaleza-CE : Edições Fundação Sintaf, Jul | Ago. 2020.

Bimestral

Série eletrônica disponível em:

<http://fundacaosintaf.org.br/panoramafiscal>

ISSN: 2447-8105.

1. Finanças públicas - Ceará. 2. Administração tributária.
3. Contabilidade pública. 4. Ceará - Indicadores econômicos.

CDU: 35

Alternativas para aumentar a arrecadação de estados e municípios

Francisco Lúcio Mendes Maia¹
Gerson da Silva Ribeiro²
Guilherme Reis Tavares³
Hayanna Barbosa Vasconcelos⁴

¹ Mestre em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará. Auditor Fiscal da Receita Estadual do Ceará. Pesquisador do Office.

² Graduado em Finanças pela Universidade Federal do Ceará e mestrando em Economia pela Universidade Federal do Ceará.

³ Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Ceará. Pesquisador Júnior do Office.

⁴ Graduanda em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual do Ceará. Pesquisadora Júnior do Office.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. LEI COMPLEMENTAR 87/1996 – LEI KANDIR	11
3. ALTERAÇÃO DO PACTO FEDERATIVO	21
4. REVOGAÇÃO DO BENEFÍCIO FISCAL DENOMINADO DE JUROS SOBRE CAPITAL PRÓPRIO	25
5. ICMS COBRADO NO REGIME DE SUBSTITUIÇÃO TRIBUTÁRIA COM CARGA LÍQUIDA	32
6. CONCLUSÕES	33
REFERÊNCIAS	35

RESUMO

Diante das dificuldades causadas pela pandemia de COVID-19, que tem afetado toda a população mundial nos mais diversos aspectos, é esperado que os Estados, Distrito Federal e Municípios sofram com maior intensidade a perda de receitas decorrente da queda na atividade econômica. Também é notório que, diferente da União, os supracitados entes não dispõem de tantas opções alternativas para financiar suas despesas operacionais, bem como aquelas derivadas exclusivamente da crise sanitária enfrentada pela pandemia. Nesse contexto marcado por crise sanitária, econômica e fiscal em que as incertezas são muitas, faz-se necessário discutir meios que possibilitem aos Estados e Municípios garantir à manutenção dos serviços oferecidos a sociedade, bem como ampliar ações nas áreas da saúde, assistência social e educação, visando garantir as mínimas condições para os mais afetados pela pandemia. Assim, temos uma situação em que é requerido aos Estados ampliar seus gastos enquanto se enfrenta uma grave crise de arrecadação, um cenário que requer a adoção de medidas que possibilitem aumentar a receita de Estados e Municípios. Dessa forma, o presente trabalho tem como objetivo apresentar um conjunto de medidas que possibilitariam ganhos de arrecadação no curto e médio prazo sem que para isso seja necessário recorrer a aumentos na carga tributária estadual. As propostas aqui discutidas dizem respeito aos seguintes pontos: desoneração das exportações decorrente da Lei Complementar 87/1996; alterações do Pacto Federativo que garantam a criação do Fundo de Participação Social; revogação do benefício fiscal denominado de Juros sobre Capital Próprio e revisão das alíquotas de ICMS utilizadas no regime de substituição tributária com carga líquida. Os resultados obtidos para o Ceará, bem como para os demais estados, apontam a possibilidade de significativos ganhos de receita caso as medidas aqui propostas sejam adotadas.

PALAVRAS-CHAVE

Crise Fiscal, Crise Sanitária, Aumento da Arrecadação, Ceará.

ABSTRACT

In view of the difficulties caused by the COVID-19 pandemic, which affected the entire world population in the most diverse aspects, it is expected that States, the Federal District and Municipalities will suffer with a greater loss of revenue due to some economic activities. It is also notable that, unlike the Union, the aforementioned do not have alternative options to finance their expenses, as well as those derived exclusively from the health crisis faced by the pandemic. In this context, marked by health, economic and fiscal crises, as there are many incidents, it is necessary to discuss the means that allow States and Municipalities to guarantee the maintenance of the services offered in society, well-being as actions in the areas of health, assistance and education, guarantee as minimum conditions for those most affected by the pandemic. Thus, we have a situation in which the United States is required to spend its money while facing a serious collection crisis, a scenario that requires the adoption of measures that allow to increase the revenue of States and Municipalities. Thus, the present work aims to present a set of measures that will make it possible to obtain a collection in the short and medium term without, for that, it being necessary to execute a state tax. The proposals discussed here concern the following points: exemption resulting from Complementary Law 87/1996; changes to the Federative Pact that guaranteed the creation of the Social Participation Fund; revocation of a tax benefit called Interest on Equity and revision of the ICMS rates used in the tax substitution regime with net charge. The results obtained for Ceará, as well as for the other states, point to the possibility of revenue gains if the measures applied here are adopted.

KEYWORDS

Fiscal Crisis, Sanitary Crisis, Increased Collection, Ceará.

1. INTRODUÇÃO

Diante das dificuldades causadas pela pandemia de COVID-19, que tem afetado toda a população mundial nos mais diversos aspectos, é esperado que os Estados, Distrito Federal e Municípios sofram com maior intensidade a perda de receitas decorrente da queda na atividade econômica. Também é notório que, diferente da União, os supracitados entes não dispõem de tantas opções alternativas para financiar suas despesas operacionais, bem como aquelas derivadas exclusivamente da crise sanitária enfrentada.

Nesse contexto marcado por crise sanitária, econômica e fiscal em que as incertezas são muitas, faz-se necessário discutir meios que possibilitem aos Estados e Municípios garantir à manutenção dos serviços oferecidos a sociedade, bem como ampliar ações nas áreas da saúde, assistência social e educação, visando garantir as mínimas condições para os mais afetados pela pandemia. Assim, temos uma situação em que é requerido aos Estados ampliar seus gastos enquanto se enfrenta uma grave crise de arrecadação, um cenário que requer a adoção de medidas que possibilitem aumentar a arrecadação de Estados e Municípios.

Dessa forma, o presente trabalho tem como objetivo apresentar um conjunto de medidas que possibilitariam ganhos de arrecadação no curto e médio prazo sem que para isso seja necessário recorrer a aumentos na carga tributária estadual. As propostas aqui discutidas dizem respeito aos seguintes pontos: desoneração das exportações decorrente da Lei Complementar 87/1996; alterações do Pacto Federativo que garantam a criação do Fundo de Participação Social; revogação do benefício fiscal denominado de Juros sobre Capital Próprio e revisão das alíquotas de ICMS utilizadas no regime de substituição tributária com carga líquida.

Tendo em vista o objetivo proposto, este trabalho está dividido em seis seções das quais a presente introdução é a primeira. Em seguida é discutido as perdas de arrecadação decorrentes da Lei Complementar 87/1996. A seção 3 é destinada a tratar da criação do Fundo de Participação Social, enquanto que as seções 4 e 5 tratam da revogação do Juros Sobre Capital Próprio e revisão das alíquotas aplicadas no regime de substituição tributária com carga líquida, respectivamente. Por fim, a seção 6 traz as considerações finais.

2. LEI COMPLEMENTAR 87/1996 – LEI KANDIR

A Constituição Federal de 1988 na alínea a do inciso X, Art. nº 155 estabeleceu que o imposto sobre as operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS) não incidiria sobre operações que destinem ao exterior produtos industrializados,

excluídos os semielaborados definidos em lei complementar.

Para tanto, já em 1991, a Lei Complementar nº 65 definiu os produtos semielaborados que poderiam ser tributados pelos Estados e Distrito Federal quando da sua exportação para o exterior, deixando a cargo do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) a elaboração da lista dos produtos industrializados semielaborados, atualizando-a sempre que necessário.

O produto industrializado semielaborado teria que atender a três critérios definidos nos incisos I, II e III do Art. 1º da Lei:

I - que resulte de matéria-prima de origem animal, vegetal ou mineral sujeita ao imposto quando exportada in natura.

II - cuja matéria-prima de origem animal, vegetal ou mineral não tenha sofrido qualquer processo que implique modificação da natureza química originária.

III - cujo custo da matéria-prima de origem animal, vegetal ou mineral represente mais de sessenta por cento do custo do correspondente produto, apurado segundo o nível tecnológico disponível no País.

A Lei Complementar 87/1996, a chamada Lei Kandir, tornou não incidente as operações e prestações que destinem ao exterior mercadorias, inclusive produtos primários e produtos industrializados semielaborados, ou serviços da cobrança do ICMS que vigorava desde 1988.

O Art. 31 da Lei Kandir garantia, até o ano de 2002, que a União entregasse recursos mensalmente aos Estados e seus Municípios. Já em 2002, foi sancionada a Lei Complementar nº 115/2002, que alterou a Lei Kandir e estabeleceu que estes recursos seriam subordinados à existência de disponibilidades orçamentárias consignadas a essa finalidade na respectiva Lei Orçamentária Anual da União, inclusive eventuais créditos adicionais nos exercícios financeiros de 2003 a 2006, sendo os efeitos da Lei Complementar produzidos a partir de 1º de janeiro de 2003.

Do total dos recursos, a União entregaria setenta e cinco por cento ao próprio Estado e vinte e cinco por cento aos seus Municípios, distribuídos segundo os mesmos critérios de rateio aplicados às parcelas de receita que lhes cabem do ICMS.

Entretanto, a partir do ano de 2004, os governadores precisavam negociar, a cada ano, com o Ministério da Fazenda o montante a ser repassado, pois a LC nº 115 deixou de fixar o valor.

Nesse contexto, a compensação que a União faria aos Estados decorrente do ICMS que deixou de ser arrecadado com a desoneração das exportações não chegou a ser regulamentada apesar da Emenda Constitucional nº 42 de 2003 estabelecer o repasse.

No ano de 2016, ao julgar uma ação do Estado do Pará, o Supremo Tribunal Federal (STF), por maioria dos votos, decidiu conceder o prazo de um ano para que o Congresso aprovasse uma lei que compensasse financeiramente os Estados. Após

este recurso, vários Estados também recorreram ao Supremo. Caso não ocorresse a aprovação, caberia ao Tribunal de Contas da União (TCU) fixar as regras e calcular os repasses.

Em fevereiro de 2019, o ministro do STF, Gilmar Mendes, atendeu ao pedido da Advocacia-Geral da União e concedeu o prazo de mais doze meses para o Congresso Nacional regulamentar os repasses da Lei Kandir. Já em fevereiro de 2020, o ministro deu mais noventa dias para as partes chegarem a um acordo.

Após todos os impasses enfrentados durante anos, o Supremo Tribunal Federal, em decorrência da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 25 movida pelo estado do Pará, homologou em maio de 2020, o acordo entre a União e os Estados que prevê o repasse de R\$ 65,6 bilhões. Desse total, R\$ 58 bilhões devem ser repassados obrigatoriamente até o ano de 2037.

2.1 Cálculo da perda de receita pública em decorrência da Lei Kandir

De modo a calcular o impacto da Lei Kandir sobre as contas públicas estaduais foram obtidos os valores mensais das exportações nacionais de produtos básicos e semimanufaturados (segundo a classificação por fator agregado) na modalidade *Free On Board*¹(FOB) em dólares americanos. Em seguida, tais valores foram multiplicados pela taxa de câmbio média R\$/US\$ (compra) do respectivo mês. Com isso, têm-se os valores correntes em reais das exportações nacionais dessas duas categorias de produtos. Posteriormente, tais valores foram deflacionados utilizando o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), trazendo-os a preços constantes de dezembro de 2019.

Com os valores reais das exportações, aplicou-se o percentual de 6,85% calculado em Kume e Piani (1997) como sendo a média das alíquotas incidentes sobre as exportações dos principais setores produtivos em 1995. Em outro cenário, foi aplicada uma de 13% incidente sobre produtos primários e semielaborados. A potencial receita de ICMS incidente sobre as exportações nos dois cenários, portanto, foi estimada aplicando tais alíquotas de 6,85% e 13% sobre o valor das exportações nacionais em determinado ano.

Evidentemente, ao aplicar uma alíquota, o potencial arrecadatório na prática tenderia a ser menor que o efetivamente calculado, dado que a tributação das exportações teria como efeito colateral o seu desincentivo e, portanto, sua redução. Além disso, haveria também algum impacto sobre a taxa de câmbio, o que novamente alteraria a receita potencial.

¹ Modalidade na qual o exportador se responsabiliza pela mercadoria exportada até o momento em que ela é embarcada no navio. A partir daí é o importador quem se torna responsável pelo frete e seguro.

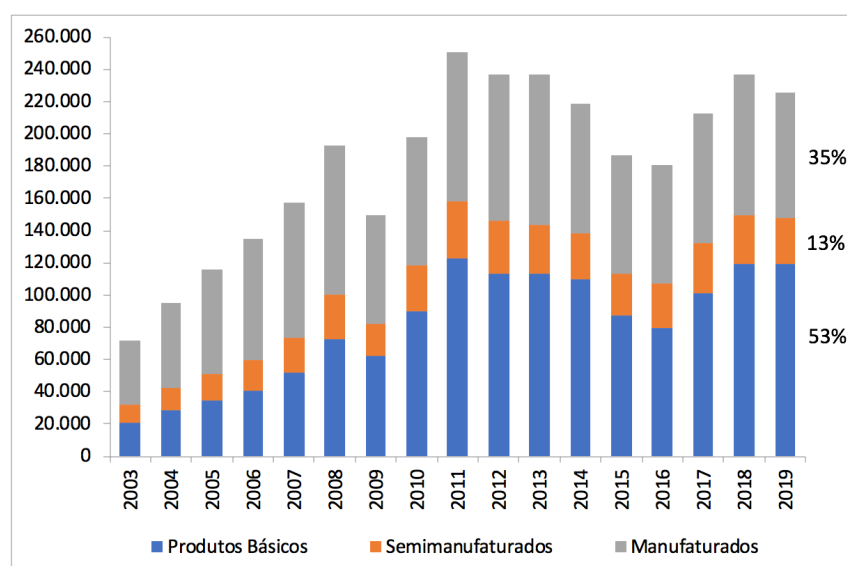
De modo a observar a potencial base de incidência do tributo, foram coletados dados de exportações classificadas por seu fator agregado. Tal classificação distingue as mercadorias em quatro categorias diferentes: Produtos Básicos (grau reduzido de elaboração, como bens agrícolas e minérios); Semimanufaturados (grau intermediário de elaboração, como óleos vegetais e açúcar); Manufaturados (elevado grau de elaboração, como máquinas e produtos químicos); e Transações Especiais, que incluem doações e amostras.

O gráfico abaixo exhibe as exportações brasileiras de 2003 a 2019 em milhões de dólares correntes classificadas por fator agregado. Foram excluídas as mercadorias consideradas Transações Especiais devido à sua baixa relevância no total exportado.

Observando o gráfico, é possível perceber que a base de incidência (básicos e semimanufaturados) cresceu ao longo dos anos, tanto percentualmente como em valores absolutos. Em 2003, os produtos básicos, semimanufaturados e manufaturados representaram respectivamente 29%, 15% e 55% do total exportado. Em 2019 tais valores passaram a ser, conforme o gráfico mostra, de 53%, 13% e 35%, respectivamente.

Gráfico 2.1 – Exportações brasileiras por fator agregado – 2003 a 2019

(Valores em US\$ milhões correntes)



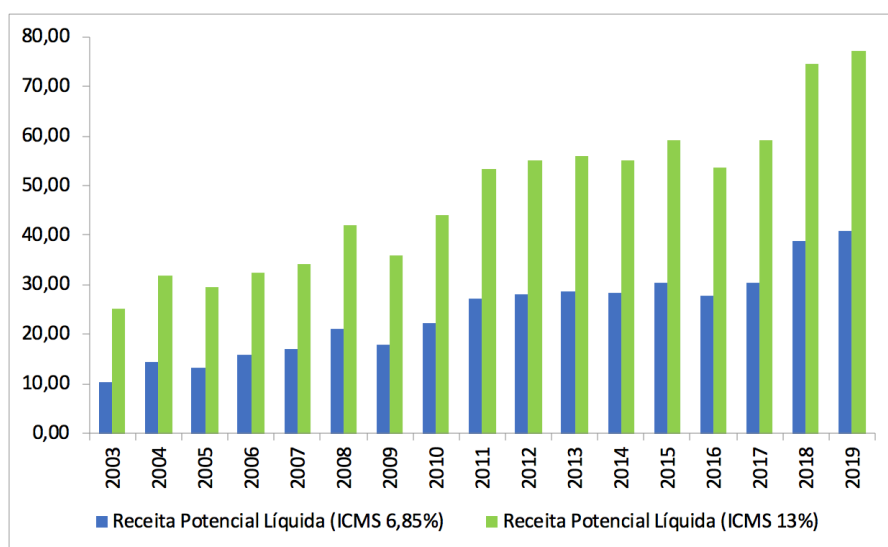
Fonte: elaboração própria com dados do Ipeadata.

Em seguida, para calcular a perda dos estados, foram subtraídas das receitas potenciais as transferências do Governo Federal aos entes federativos como compensação pela Lei Kandir². Obteve-se então um saldo dado pela diferença entre o que os estados poderiam arrecadar aplicando uma alíquota de ICMS sobre suas exportações e o que eles efetivamente receberam da União como compensação por não poderem aplicar tal alíquota.

O gráfico e a tabela a seguir apresentam a perda anual de receita tributária conjunta, líquida dos repasses federais, no período de 2003 a 2019, das 27 unidades da federação nos dois cenários diferentes (com alíquota de 6,85% ou de 13%), calculada como descrito acima. Apesar de a Lei Kandir ter entrado em vigor em 1997, optou-se por utilizar dados de 2003 em diante devido à Lei Complementar nº 115/2002, que fez alterações a respeito dos repasses da União aos Estados como compensação pela Lei Kandir.

Gráfico 2.2 – Perda anual de receita tributária dos estados em decorrência da Lei Kandir – 2003 a 2019

(Valores em R\$ bilhões atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019)



Fonte: elaboração própria com dados do Banco Central do Brasil (SGS/BCB); Secretaria do Tesouro Nacional (STN); e Ipeadata.

² Os valores transferidos já estão deduzidos dos percentuais do Fundef (2003-2006) e do Fundeb (2007-2019).

Tabela 2.1 - Perda anual de receita tributária dos estados em decorrência da Lei Kandir – 2003 a 2019

(Valores em R\$ bilhões atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019)

Ano	Receita Potencial Líquida de todos os estados	
	ICMS de 6,85%	ICMS de 13,0%
2003	10,43	25,16
2004	14,37	31,75
2005	13,33	29,49
2006	15,79	32,26
2007	16,90	34,25
2008	21,06	42,00
2009	17,91	35,87
2010	22,22	43,96
2011	27,15	53,21
2012	28,10	54,93
2013	28,73	56,02
2014	28,29	55,10
2015	30,49	59,17
2016	27,61	53,60
2017	30,50	59,03
2018	38,66	74,47
2019	40,69	77,22

Fonte: elaboração própria com dados do Banco Central do Brasil (SGS/BCB); Secretaria do Tesouro Nacional (STN); e Ipeadata.

Conforme o gráfico e tabela acima mostram, a perda anual de receita dos estados em decorrência da Lei Kandir alcança valores substanciais. Nos cenários com alíquotas de 6,85% e 13,00% o menor valor da série histórica ocorre em 2003, quando foi de aproximadamente R\$ 10,43 bilhões e R\$ 25,16 bilhões enquanto que em 2019, os valores foram de R\$ 40,69 bilhões e de R\$ 77,22 bilhões, respectivamente, poderiam ter sido obtido pelos estados.

De modo a detalhar as perdas por estado, foi selecionada uma amostra de cinco estados, sendo um estado de cada região: Ceará, Goiás, Pará, Rio Grande do Sul e São Paulo.

Por ausência de dados de exportações estaduais discriminadas por fator agregado, os dados escolhidos agora seguem a *Standard Industrial Classification of All Economic Activities* (ISIC), recentemente adotada pela Subsecretaria de Inteligência e Estatística de Comércio Exterior (SITEC) do Ministério da Economia para categorização das exportações brasileiras. Tal classificação identifica as mercadorias em quatro categorias: Agropecuária, Indústria Extrativa, Indústria de Transformação e Outros Produtos. Uma nota técnica escrita pela SITEC permite calcular, a partir dos dados de exportações segundo a classificação ISIC, os valores que seriam registrados utilizando a classificação por Fator Agregado.

Tabela 2.2 – Exportações – Fator Agregado x ISIC

(Valores em percentual (%))

Fator Agregado	ISIC	Média (2015 - 2019)
Produtos Básicos	Agropecuária	99,99
	Indústria de Transformação	17,33
	Indústria Extrativa	99,90
	Outros Produtos	25,69
Semimanufaturados	Agropecuária	0,01
	Indústria de Transformação	22,11
	Outros Produtos	0,31
Manufaturados	Agropecuária	0,00
	Indústria de Transformação	60,57
	Indústria Extrativa	0,10
	Outros Produtos	14,84

Fonte: Subsecretaria de Inteligência e Estatística de Comércio Exterior.

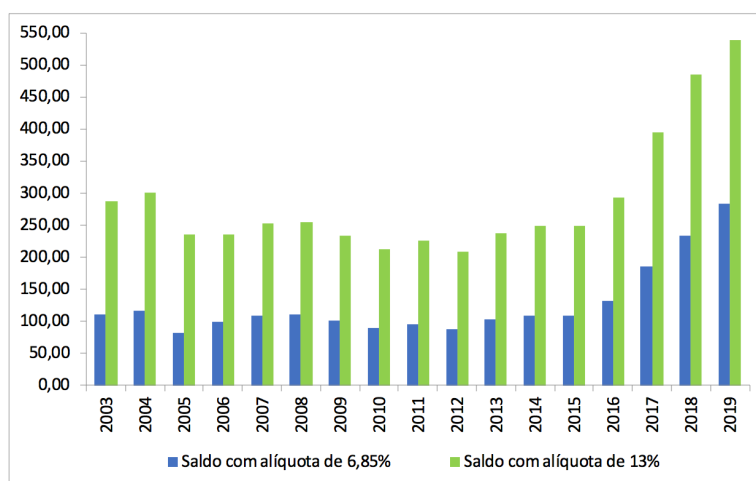
De acordo com a tabela, 99,99% das exportações classificadas como Agropecuária (pela ISIC) são consideradas Produtos Básicos pela classificação por fator agregado. Da mesma forma, dos produtos da Indústria de Transformação, 60,57% são bens Manufaturados segundo a classificação por fator agregado, de modo que os 39,43% restantes são produtos básicos ou semimanufaturados.

Desse modo, para o cálculo da base de incidência de cada um dos estados, foram selecionadas as exportações classificadas como Agropecuárias e Indústria Extrativa. Além disso, conforme citado no parágrafo anterior, aproximadamente 40% das exportações da indústria de transformação são bens básicos ou semimanufaturados. Portanto, além das exportações agropecuárias e da indústria extrativa, foi adicionado mais 40% do valor das exportações da indústria de transformação para o cálculo da base de incidência de cada estado. Apesar de tais percentuais serem a nível nacional e se referirem aos anos de 2015 a 2019, optou-se por aplicá-los como aproximação para cada estado.

Em 2019 o Estado do Ceará exportou em dólares correntes, US\$ 171 milhões em produtos agropecuários, US\$ 31 milhões da indústria extrativa e US\$ 2,066 bilhões de produtos da indústria de transformação. A base de incidência para esse estado, portanto, é dada pela soma das exportações agropecuárias, da indústria extrativa, e 40% da indústria de transformação, que no caso resulta em US\$ 1,029 bilhão. Esse é o valor estimado de exportação de produtos primários e semielaborados que o Ceará exportou em 2019 e que constitui a base de incidência do ICMS para este trabalho.

Gráfico 2.3 – Receita Potencial de ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados – Ceará

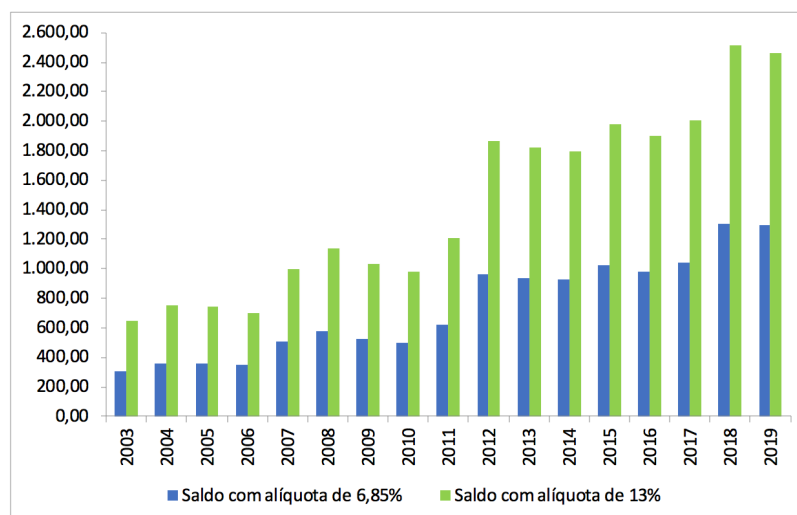
(Valores em R\$ milhões atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019)



Fonte: elaboração própria com dados do Banco Central do Brasil (SGS/BCB); Secretaria do Tesouro Nacional (STN); e do Comex Stat (MDIC/Ministério da Economia).

Gráfico 2.3 – Receita Potencial de ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados – Goiás

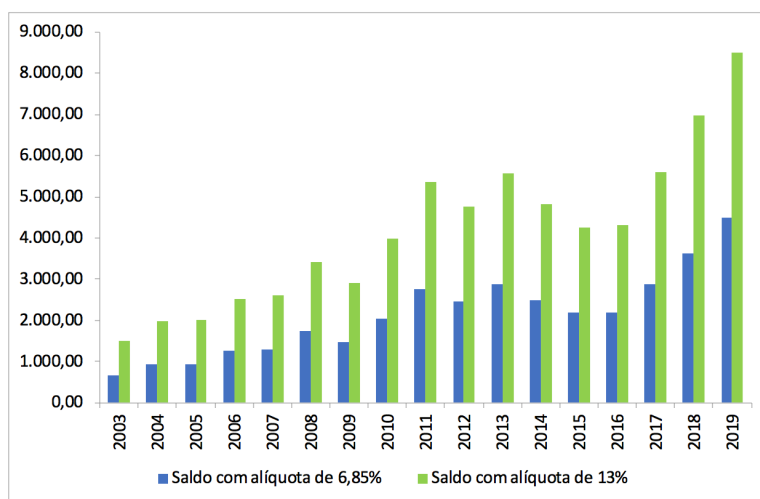
(Valores em R\$ milhões atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019)



Fonte: elaboração própria com dados do Banco Central do Brasil (SGS/BCB); Secretaria do Tesouro Nacional (STN); e do Comex Stat (MDIC/Ministério da Economia).

Gráfico 2.3 – Receita Potencial de ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados – Pará

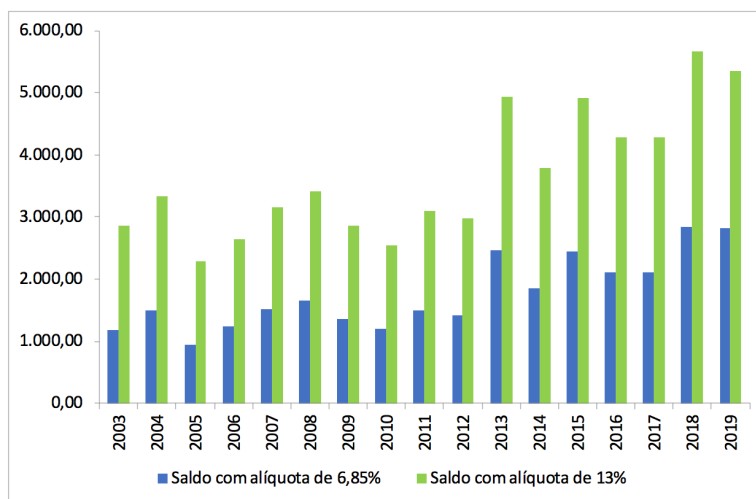
(Valores em R\$ milhões atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019)



Fonte: elaboração própria com dados do Banco Central do Brasil (SGS/BCB); Secretaria do Tesouro Nacional (STN); e do Comex Stat (MDIC/Ministério da Economia).

Gráfico 2.3 – Receita Potencial de ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados – Rio Grande do Sul

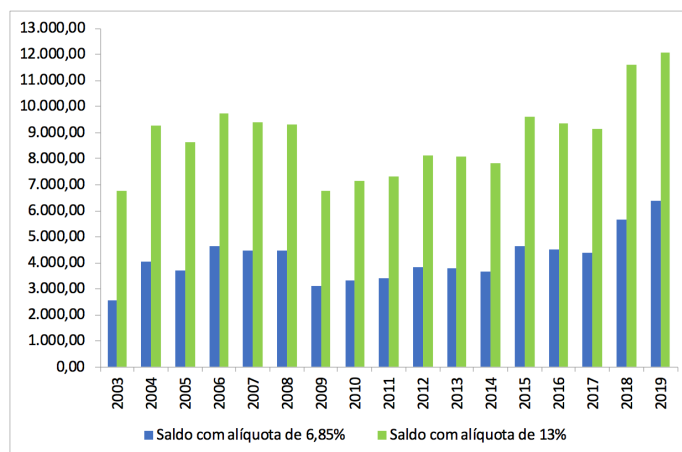
(Valores em R\$ milhões atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019)



Fonte: elaboração própria com dados do Banco Central do Brasil (SGS/BCB); Secretaria do Tesouro Nacional (STN); e do Comex Stat (MDIC/Ministério da Economia).

Gráfico 2.3 – Receita Potencial de ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados – São Paulo

(Valores em R\$ milhões atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019)



Fonte: elaboração própria com dados do Banco Central do Brasil (SGS/BCB); Secretaria do Tesouro Nacional (STN); e do Comex Stat (MDIC/Ministério da Economia).

Observa-se que, em ambos os cenários – alíquota de 6,85% e de 13% - a perda de receita varia bastante entre os estados. Ceará, Pará e São Paulo apresentam suas maiores perdas de receita no ano de 2019, indo de R\$ 284 milhões para o Ceará no cenário com alíquota de 6,85% até R\$ 12,08 bilhões para São Paulo com alíquota de 13% no ano em questão.

Finalizando esta seção, a tabela abaixo apresenta conjuntamente os dados apresentados nos cinco gráficos acima.

Tabela 2.3 – Receita Potencial de ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados dos estados selecionados – 2003 a 2019

(Valores em R\$ milhões atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019)

Ano	Receita Potencial com alíquota de 6,85%					Receita Potencial com alíquota de 13%				
	CE	GO	PA	RS	SP	CE	GO	PA	RS	SP
2003	111	309	681	1176	2547	288	649	1497	2853	6769
2004	116	359	930	1492	4064	301	748	1981	3330	9258
2005	82	357	945	947	3727	236	745	2010	2295	8619
2006	99	348	1256	1241	4663	235	698	2508	2641	9736
2007	109	506	1307	1512	4484	253	998	2602	3150	9379
2008	110	581	1744	1656	4459	254	1139	3429	3417	9315
2009	100	527	1471	1363	3131	234	1036	2909	2856	6777
2010	89	496	2032	1196	3334	213	977	3974	2538	7162
2011	96	619	2764	1495	3427	226	1211	5363	3107	7338
2012	87	962	2445	1427	3851	208	1862	4758	2977	8143
2013	102	939	2873	2460	3811	238	1818	5570	4938	8067
2014	108	929	2485	1857	3681	249	1799	4834	3794	7821
2015	108	1024	2186	2453	4623	249	1979	4265	4924	9608
2016	131	983	2204	2112	4495	293	1902	4300	4277	9366
2017	185	1040	2881	2114	4385	395	2009	5585	4280	9157
2018	233	1307	3615	2842	5680	485	2515	6975	5658	11598
2019	284	1297	4479	2818	6365	538	2462	8501	5348	12079

Fonte: elaboração própria com dados do Banco Central do Brasil (SGS/BCB); Secretaria do Tesouro Nacional (STN); e do Comex Stat (MDIC/Ministério da Economia).

3. ALTERAÇÃO DO PACTO FEDERATIVO

3.1 Criação do Fundo de Participação Social

Atualmente, as principais transferências fiscais da União para Estados, Distrito Federal e Municípios são o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Conforme determina o artigo 159 da Constituição Federal:

Art.159. – A União entregará:

- I. do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma:
 - a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;
 - b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

Entretanto, no que diz respeito à arrecadação das contribuições sociais, especialmente as contribuições referentes ao Programa de Integração Social (PIS), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), não existe nenhum fundo de participação, determinado pela Constituição Federal, para que a União repasse aos Estados e Municípios um percentual dos valores arrecadados dessas contribuições sociais. Dessa forma, a União fica com 100% dessa receita.

Portanto, sobre este aspecto, a sociedade fica prejudicada porque os estados e municípios ficam com suas receitas reduzidas, com isso as aplicações de recursos nas funções saúde, previdência e assistência ficam prejudicadas nesses entes federativos.

Nesse sentido o repasse das contribuições sociais para os Estados e Municípios, deverá ser feito através de Emenda à Constituição Federal estabelecendo o Fundo de Participação Social (FPS) para estados e municípios. Os recursos desse fundo deverão ser aplicados, exclusivamente, em despesas com saúde, previdência e assistência.

A Constituição Federal de 1988 em seu Art. 194 determina:

“A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.” (BRASIL, 1988)

Destaca-se que o texto refere-se à iniciativa de todos os “Poderes Públicos”. Contudo, como citado acima, os recursos arrecadados para financiar a seguridade social (saúde, previdência e assistência social) ficam concentrados unicamente na União, tornando assim os demais entes da Federação muitas vezes incapazes de

oferecer respostas satisfatórias aos problemas dessas funções do Estado.

Considerando o exposto, a presente seção objetiva apresentar uma projeção de quanto os Estados, Distrito Federal e os Municípios poderiam ter recebido caso as contribuições sociais arrecadas pela União fossem repartidas nos mesmos moldes do FPE e FPM.

Inicialmente, apresenta-se o valor total do fundo para Estados e Municípios, considerando o período de 2009 a 2019. Todos os valores apresentados nesta seção foram deflacionados para preços de 2019, utilizando o IPCA. A Tabela 3.1 apresenta os resultados.

Tabela 3.1 – Projeção do FPS total para estados e municípios – 2009 a 2019

(Valores em R\$ bilhões atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019)

Ano	Contribuições	FPS (Estados)	FPS (Municípios)
2009	347,637	74,742	78,218
2010	386,033	82,997	86,858
2011	413,522	88,907	93,043
2012	422,815	90,905	95,133
2013	434,912	93,506	97,855
2014	420,239	90,351	94,554
2015	391,805	84,238	88,156
2016	371,152	79,798	83,509
2017	380,337	81,773	85,576
2018	408,461	87,819	91,904
2019	415,956	89,431	93,590

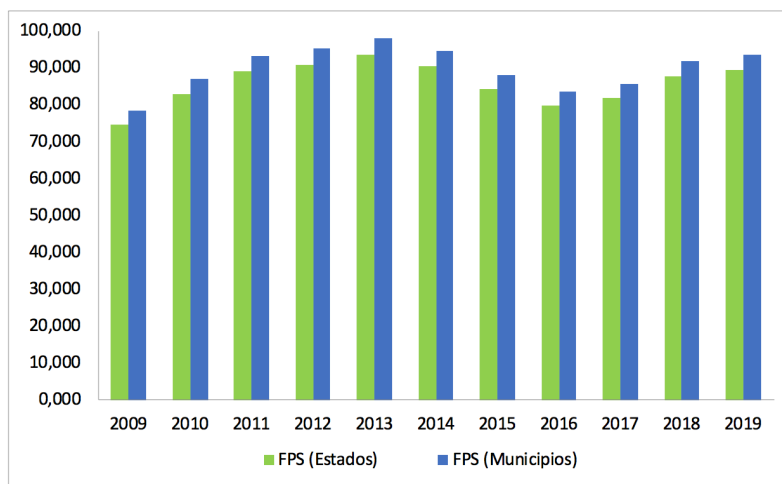
Fonte: Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Receita Federal do Brasil

O total de contribuições foi obtido somando a arrecadação das contribuições referentes ao PIS/PASEP, COFINS e CSLL. Sobre esse montante, aplica-se 21,5% para se obter o FPS para os estados e 22,5% para o FPS dos municípios. Tomando o ano de 2019, a instituição do FPS teria garantido para os estados um montante adicional de R\$ 89,431 bilhões, enquanto que os municípios teriam um total de R\$ 93,59 bilhões adicionais para repartir entre si.

O Gráfico 3.1 apresenta os mesmos resultados da Tabela 3.1, possibilitando uma leitura mais dinâmica da tabela acima.

Gráfico 3.1 – Projeção do FPS total para estados e municípios – 2009 a 2019

(Valores em R\$ bilhões atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019)



Fonte: Elaboração própria com dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Para encontrar o valor estimado que cada estado receberia do FPS total relatados na tabela e no gráfico acima, foram coletados dados da receita de FPE de cada estado. Em seguida, foram somados os valores anuais de todos os estados para obter a receita de FPE agregada em cada ano. O percentual de cada estado, portanto, foi calculado dividindo sua receita de FPE em determinado ano pelo somatório das receitas de FPE de todos os estados no mesmo ano.

Por exemplo, se o somatório das receitas de FPE dos estados em determinado ano resultar em R\$ 100 bilhões, e um dado estado tiver recebido R\$ 5 bilhões desse total, seu percentual, portanto, é de 5%. Com isso, caso o FPS nesse mesmo ano tenha sido calculado em, por exemplo, R\$ 50 bilhões, a fatia que esse estado receberia do FPS seria 5% de R\$ 50 bilhões, ou seja, R\$ 2,5 bilhões.

A Tabela 3.2 apresenta os valores que cada Estado teria recebido ano a ano de FPS, conforme o percentual explicado acima.

Tabela 3.2 – Projeção do FPS por estado – 2009 a 2019

(Valores em R\$ bilhões atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019)

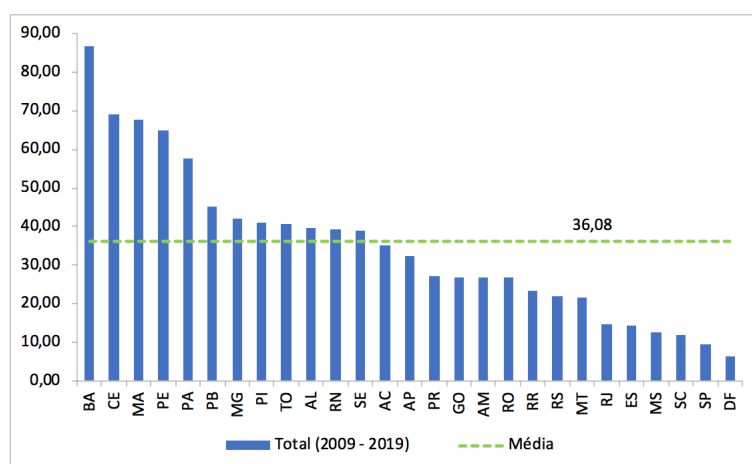
UF/ANO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
AC	2,563	2,837	3,048	3,109	3,196	3,089	2,881	2,775	2,828	5,565	3,177
AL	3,116	3,450	3,706	3,780	3,887	3,756	3,504	3,358	3,449	3,581	3,862
AM	2,090	2,314	2,486	2,536	2,607	2,520	2,350	2,355	2,356	2,494	2,686
AP	2,556	2,829	3,040	3,101	3,188	3,081	2,874	2,758	2,803	2,915	3,111
BA	7,039	7,791	8,371	8,539	8,779	8,484	7,913	7,396	7,688	7,942	6,769
CE	5,496	6,084	6,537	6,667	6,855	6,625	6,179	5,789	6,004	6,193	6,594
DF	0,517	0,572	0,615	0,627	0,645	0,623	0,581	0,547	0,566	0,586	0,626
ES	1,124	1,244	1,336	1,363	1,401	1,354	1,263	1,249	1,265	1,335	1,447
GO	2,130	2,358	2,533	2,584	2,656	2,567	2,394	2,318	2,343	2,446	2,575
MA	5,407	5,985	6,431	6,559	6,744	6,518	6,079	5,735	5,472	6,111	6,529
MG	3,337	3,694	3,969	4,048	4,162	4,022	3,752	3,560	3,660	3,830	4,100
MS	0,998	1,105	1,187	1,210	1,244	1,203	1,122	1,103	1,127	1,148	1,247
MT	1,729	1,914	2,056	2,097	2,156	2,084	1,944	1,815	1,896	1,967	2,078
PA	4,579	5,068	5,445	5,554	5,710	5,600	5,076	4,890	5,035	5,223	5,607
PB	3,587	3,971	4,267	4,352	4,474	4,324	4,033	3,789	3,919	4,056	4,297
PE	5,169	5,722	6,148	6,270	6,447	6,231	5,811	5,394	5,640	5,833	6,243
PI	3,237	3,583	3,850	3,927	4,037	3,902	3,897	3,442	3,549	3,680	3,948
PR	2,160	2,391	2,569	2,620	2,694	2,603	2,431	2,253	2,364	2,428	2,573
RJ	1,144	1,267	1,361	1,388	1,427	1,379	1,287	1,356	1,307	1,375	1,523
RN	3,104	3,541	3,582	3,825	3,984	3,753	3,348	3,334	3,424	3,526	3,807
RO	2,109	2,335	2,509	2,562	2,626	2,542	2,371	2,313	2,341	2,437	2,609
RR	1,858	2,057	2,164	2,254	2,318	2,233	2,089	2,003	2,032	2,111	2,307
RS	1,764	1,953	2,098	2,140	2,200	2,126	1,983	1,801	1,893	1,943	2,041
SC	0,959	1,061	1,140	1,163	1,196	1,156	1,078	1,040	1,050	1,102	1,145
SE	3,113	3,446	3,702	3,776	3,882	3,752	3,500	3,261	3,399	3,502	3,758
SP	0,749	0,829	0,891	0,909	0,934	0,903	0,842	0,775	0,824	0,841	0,898
TO	3,109	3,599	3,867	3,944	4,055	3,919	3,655	3,386	3,537	3,650	3,872

Fonte: Elaboração própria com dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Para simplificar a leitura dos dados trazidos na Tabela 3.2, o Gráfico 3.2 totaliza as receitas do período para cada Estado.

Gráfico 3.2 – Projeção do FPS Total por estado – 2009 a 2019

(Valores em R\$ bilhões atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019)



Fonte: Elaboração própria com dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Destaca-se que o Estado da Bahia seria o maior beneficiado com a existência do FPS com uma receita adicional projetada de R\$ 86,71 bilhões. Em seguida

vem o Ceará com uma projeção de R\$ 69,02 bilhões acumulados entre 2009 e 2019. A média para todos os estados é de R\$ 36,08 bilhões, enquanto a mediana, representada pelo Amapá, é de R\$ 32,26 bilhões.

Pontua-se também que os maiores beneficiados pela criação do FPS seriam os Estados das regiões Norte e Nordeste que historicamente são mais pobres. Dessa forma, a criação desse fundo poderia contribuir para diminuir as desigualdades econômicas e sociais entre as regiões brasileiras.

Dessa forma, é possível concluir que a criação do FPS seria extremamente benéfica para estados e municípios. Sobretudo para as populações mais carentes, tendo em vista que os recursos do fundo em questão seriam destinados a despesas com a seguridade social, gerando assim uma série de benefícios sociais, para além da melhora fiscal.

4. REVOGAÇÃO DO BENEFÍCIO FISCAL DENOMINADO DE JUROS SOBRE CAPITAL PRÓPRIO

O benefício fiscal chamado de Juros sobre Capital Próprio (JSCP) foi instituído pela Lei nº 9.249 de 1995 mediante à implementação do Plano Real, com o objetivo de compensar a extinção da correção monetária dos balanços das empresas.

A correção monetária que tinha à sua contextualização histórica do país ligada a períodos de forte inflação que impactavam na desvalorização do poder aquisitivo da moeda nos elementos do patrimônio das empresas, essa atualização monetária estava determinada no artigo 185 da Lei 6.404/1976, a Lei das S/As, tendo como objetivo, medir o resultado inflacionário em cada exercício financeiro.

O Art. 185 da Lei 6.404/1976, Lei das S/As, determinava:

“Art. 185. Nas demonstrações financeiras deverão ser considerados os efeitos da modificação no poder de compra da moeda nacional sobre o valor dos elementos do patrimônio e os resultados do exercício.”

Este artigo foi revogado pela Lei 7.730/1989, que deu nova redação da apuração e realização do resultado inflacionário. Posteriormente, a Lei 7.739/1989 revogou a Lei 7.730/1989, estabelecendo novas disposições sobre o resultado inflacionário.

A Lei nº 7.799/1989, instituiu o Bônus do Tesouro Nacional (BTN), e em seu Art. 3º determinava:

“Art. 3º A correção monetária das demonstrações financeiras tem por objetivo expressar, em valores reais, os elementos patrimoniais e a base de cálculo do imposto de renda de cada período-base.”

Este artigo foi revogado pela Lei 9.249/1995, que instituiu o benefício de Juros Sobre o Capital Próprio (JSCP), em seu Art. 9º, § 1º, estabelece:

Art. 9º A pessoa jurídica poderá deduzir, para efeitos da apuração do lucro real, os

juros pagos ou creditados individualizadamente a titular, sócios ou acionistas, a título de remuneração do capital próprio, calculados sobre as contas do patrimônio líquido e limitados à variação, pro rata dia, da Taxa de Juros de Longo Prazo - TJLP.

§ 1º O efetivo pagamento ou crédito dos juros fica condicionado à existência de lucros, computados antes da dedução dos juros, ou de lucros acumulados e reservas de lucros, em montante igual ou superior ao valor de duas vezes os juros a serem pagos ou creditados.

A partir da revogação das Leis que tratavam da correção monetária das demonstrações financeiras, tanto para efeitos societários ou fiscais, os JSCP passaram a representar para as empresas uma despesa com remuneração de sócios e acionistas. Despesa esta considerada dedutível na base do Imposto de Renda.

Para efeito de cálculo dos Juros sobre o Capital próprio, as empresas podem efetuar o cálculo para remunerar seus sócios e acionistas, desde que não exceda à variação *pro rata dia* da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) que é divulgada pelo Banco Central do Brasil. O efetivo pagamento fica condicionado a 50% do lucro antes do Imposto de Renda ou 50% do Patrimônio Líquido corrigido pela TJLP.

Após a aplicação da TJLP sobre o Patrimônio Líquido, encontra-se o valor máximo para crédito ou pagamento a título de juros remuneratórios, estando limitado de acordo com os incisos I e II, § 2º, Art. 75 da Instrução Normativa RFB nº 1.700/2017, que estabelecem:

Art. 75º

...

§ 2º O montante dos juros remuneratórios passível de dedução nos termos do caput não poderá exceder o maior entre os seguintes valores:

I - 50% (cinquenta por cento) do lucro líquido do exercício antes da dedução dos juros, caso estes sejam contabilizados como despesa; ou

II - 50% (cinquenta por cento) do somatório dos lucros acumulados e reservas de lucros.

Ainda nesse contexto, o § 3º da IN RFB nº 1.700/2017 estabelece que o lucro líquido mencionado no inciso I será aquele apurado após a dedução da CSLL e antes da dedução do IRPJ. Ao final, opta-se pelo maior valor das duas alternativas.

O § 8º do Art. 9º da Lei 9.249 de 1995 estabelece:

Art. 9º

...

§ 8º Para fins de cálculo da remuneração prevista neste artigo, serão consideradas exclusivamente as seguintes contas do patrimônio líquido:

I - capital social;

II - reservas de capital;

- III - reservas de lucros;
- IV - ações em tesouraria; e
- V - prejuízos acumulados

Cabe mencionar que depois de pagos de forma individualizada os Juros de Capital Próprio aos sócios ou acionistas, é exigido o Imposto de Renda retido na fonte de 15% que será recolhido pela empresa, que possui o papel de contribuinte responsável, mas que pertence ao sócio ou acionista, contribuintes de fato. Entretanto, há perda de arrecadação na esfera federal referente ao adicional de Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), não tributadas na pessoa física.

Tendo em vista a perda de arrecadação do IRPJ na esfera federal, os estados e municípios também são afetados já que a base cálculo do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM) também é reduzida, já que 21,5% e 22,5% do Imposto de Renda, são transferidos pela União para estados e municípios, respectivamente, como determina o Art. nº 159 da Constituição Federal:

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma:

- a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;
- b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

De maneira geral, ainda que a utilização de remuneração através dos Juros sobre Capital Próprio seja facultada às empresas, ao longo dos últimos vinte e quatro anos, o número de empresas optantes por esse benefício fiscal, cresceu muito no Brasil, sendo método de opção à distribuição de Dividendos, pois a própria lei permite que o valor dos juros seja imputado ao valor dos dividendos obrigatórios, bem como vantagens tributárias que permite redução legal da tributação sobre o lucro.

Tendo em vista o que foi até aqui exposto, fica nítido que o JSCP permite as empresas reduzirem a base de cálculo sobre a qual irá incidir do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), gerando perda de arrecadação e conseqüente prejuízo a sociedade brasileira.

Vale ressaltar que esse benefício se estende a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), conforme determina o §11, do “Art. 9º da Lei 9.249/1995:

“Art. 9º...

...

§ 11. O disposto neste artigo aplica-se à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.”

A Tabela 4.1 traz exemplo numérico do cálculo dos juros sobre capital próprio, bem como a dedução no lucro respeitando os limites de dedutibilidade.

Tabela 4.1 – Exemplo numérico do cálculo dos JSCP e Limite Legal

Informações	
Patrimônio Líquido	100.000,00
Capital e Reservas de Capital	75.000,00
Reservas de Lucros	7.000,00
Ajustes de Avaliação Patrimonial	12.000,00
Lucros Acumulados	6.000,00
Lucro antes do IR e CSLL	14.000,00
TJLP	8%
Cálculo + Limite Legal	
Aplicabilidade da TJLP sobre Patrimônio Líquido	8.000,00
Limite A: 50% do Lucro líquido após dedução da CSLL	6.370,00
Limite B: 50% do somatório dos lucros acumulados e reservas de lucros	6.500,00
Dedução do Lucro	
Lucro antes do IR e CSLL	14.000,00
JSCP (85% a pagar + 15% IRRF a Recolher)	6.500,00
Lucro após utilização JSCP	7.500,00

Fonte: Elaborado pelo autor

De acordo com a tabela é possível perceber que antes da utilização do JSCP o lucro era de R\$ 14.000,00 e passou a ser no valor de R\$ 7.500,00, o que representa redução de 46,43% da base de cálculo do IR e da CSLL.

Portanto, é relevante que se analise quanto a União poderia aumentar sua arrecadação caso a dedução do JSCP da base de cálculo do IRPJ fosse revogada. Tal estimativa é importante, pois, permitiria que tais recursos fossem destinados para a saúde, por exemplo, aumentando também os valores disponíveis para estados e municípios o que diminuiria os problemas do orçamento dos entes federativos como um todo.

A Tabela 4.2 apresenta os valores arrecadados através do IRPJ referentes ao regime de lucro real, informando nas duas últimas colunas qual o seria o adicional de arrecadação caso não existisse o JSCP. Para analisar quanto a Receita Federal poderia arrecadar adicionalmente, foi utilizada para a base de cálculo do que foi efetivamente arrecadado no período analisado em comparação com a base que seria sem redução, a mesma proporção do exemplo numérico exibido em relação à base de cálculo após a utilização dos JSCP e a base de cálculo antes de aplicar o método. Cabe ressaltar que foi utilizada a alíquota cheia, ou seja, 15% IRPJ básico + 10% IRPJ adicional.

Tabela 4.2 – Análise da Arrecadação do IRPJ 2009 a 2019

(Valores Correntes em R\$ milhões)

	Arrecadação IR	Base de Cál.	B. de Cál. sem JSCP	Arrec. Total	Adic. Nominal	Adic. Real
2009	53.615,00	214.460,00	401.040,20	100.260,05	46.645,05	85.785,58
2010	57.576,00	230.304,00	430.668,48	107.667,12	50.091,12	88.315,13
2011	63.970,00	255.880,00	478.495,60	119.623,90	55.653,90	92.648,16
2012	68.727,00	274.908,00	514.077,96	128.519,49	59.792,49	93.459,95
2013	76.106,00	304.424,00	569.272,88	142.318,22	66.212,22	97.785,20
2014	73.273,00	293.092,00	548.082,04	137.020,51	63.747,51	88.891,01
2015	68.497,00	273.988,00	512.357,56	128.089,39	59.592,39	78.093,11
2016	72.689,00	290.756,00	543.713,72	135.928,43	63.239,43	74.880,07
2017	73.676,00	294.704,00	551.096,48	137.774,12	64.098,12	71.406,72
2018	92.014,00	368.056,00	688.264,72	172.066,18	80.052,18	86.626,71
2019	110.405,00	441.620,00	825.829,40	206.457,35	96.052,35	96.052,35

Fonte: Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Receita Federal do Brasil

Tomando como base esta análise, temos um adicional médio de aproximadamente R\$ 86,72 bilhões. A Tabela 4.3 apresenta quanto desse adicional seria direcionado ao FPE e FPM.

Tabela 4.3 – Adicional FPE e FPM - 2009 a 2019

(Valores em R\$ bilhões atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019)

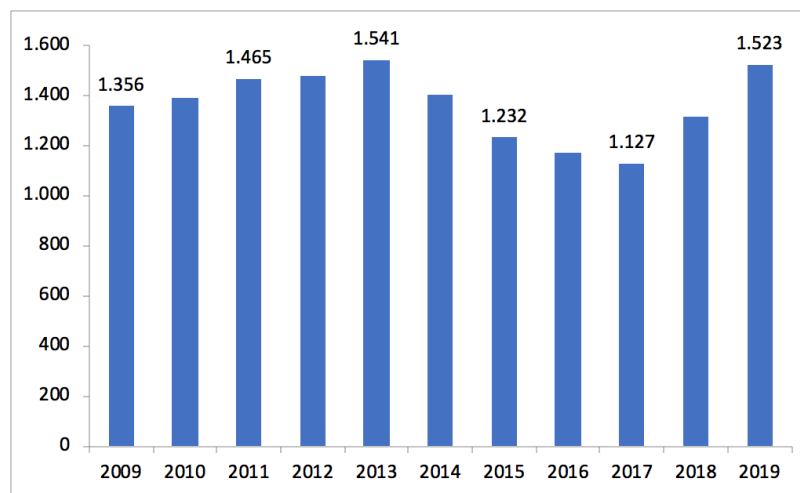
Ano	IRPJ Adicional	FPE Adicional	FPM Adicional
2009	85,79	18,44	19,30
2010	88,32	18,99	19,87
2011	92,65	19,92	20,85
2012	93,46	20,09	21,03
2013	97,79	21,02	22,00
2014	88,89	19,11	20,00
2015	78,09	16,79	17,57
2016	74,88	16,10	16,85
2017	71,41	15,35	16,07
2018	86,63	18,62	19,49
2019	96,05	20,65	21,61

Fonte: Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Receita Federal do Brasil

Os gráficos a seguir apresentam a série histórica da receita adicional de FPE que cinco estados receberiam, caso o JSCP seja revogado.

Gráfico 4.1 – Adicional de FPE com Revogação do JSCP– Ceará

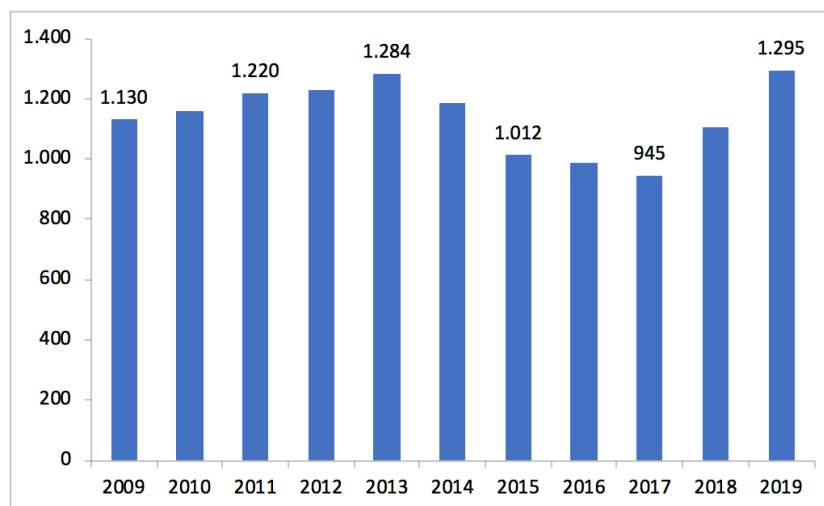
(Valores em R\$ milhões atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019)



Fonte: elaboração própria com dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Receita Federal do Brasil.

Gráfico 4.2 – Adicional de FPE com Revogação do JSCP– Pará

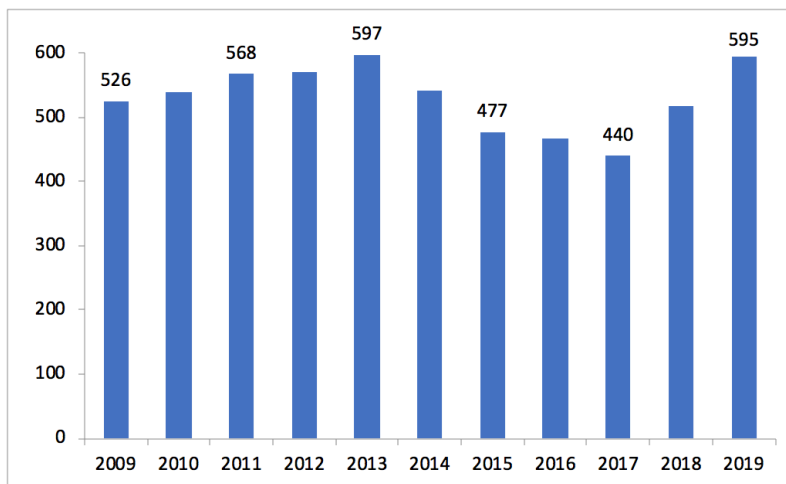
(Valores em R\$ milhões atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019)



Fonte: elaboração própria com dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Receita Federal do Brasil.

Gráfico 4.3 – Adicional de FPE com Revogação do JSCP– Goiás

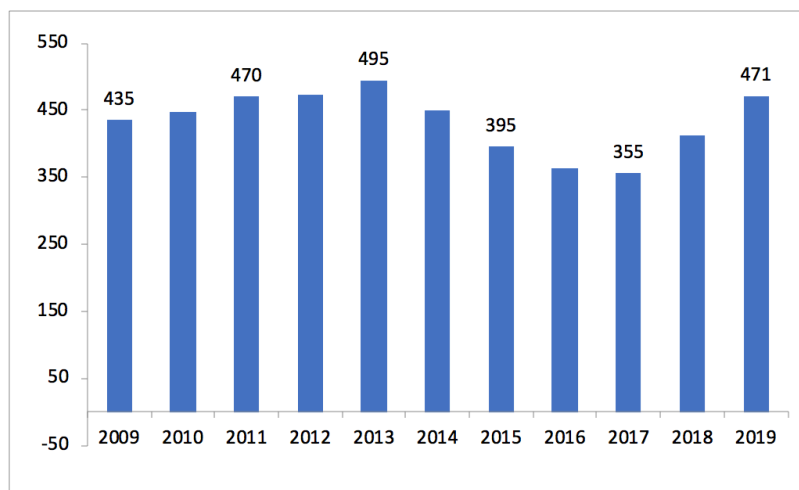
(Valores em R\$ milhões atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019)



Fonte: elaboração própria com dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Receita Federal do Brasil.

Gráfico 4.4 – Adicional de FPE com Revogação do JSCP– Rio Grande do Sul

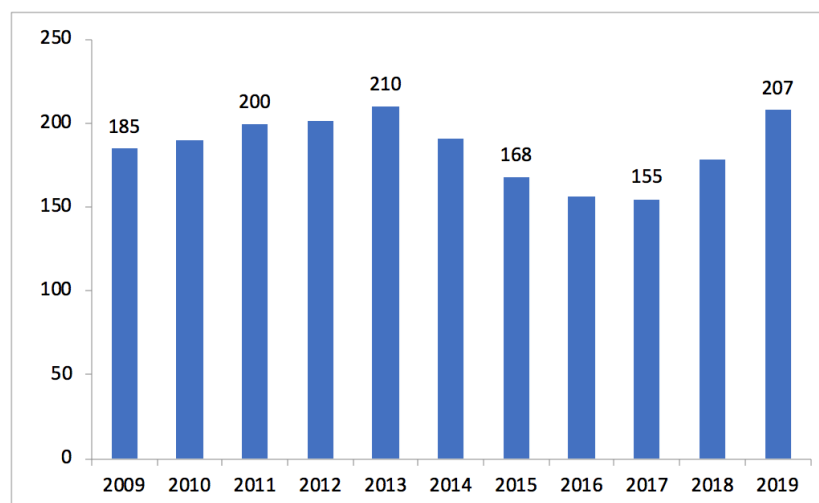
(Valores em R\$ milhões atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019)



Fonte: elaboração própria com dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Receita Federal do Brasil.

Gráfico 4.5 – Adicional de FPE com Revogação do JSCP– São Paulo

(Valores em R\$ milhões atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019)



Fonte: elaboração própria com dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Receita Federal do Brasil.

Os dados apresentados nos gráficos e tabelas desta seção nos permitem concluir que a revogação do JSCP, aumentaria não só a arrecadação, mas principalmente os recursos disponíveis para estados e municípios. Tal medida propiciaria um incremento valores direcionados para as atividades de proteção social dos estados, ou seja, saúde, educação, assistência dentre outras.

5. ICMS cobrado no regime de Substituição Tributária com Carga Líquida

A substituição tributária é um regime que atribui um contribuinte responsável pela retenção e recolhimento do Imposto devido nas operações subsequentes até o consumidor final.

No Ceará, a Lei nº 14.237/2008 dispôs sobre o regime de substituição tributária cobrado por carga líquida estabelecendo os responsáveis, na condição de substitutos tributários, 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).

O ICMS a ser retido e recolhido, segundo a Lei, é o equivalente à carga líquida resultante da aplicação dos percentuais sobre o valor da operação. Tais percentuais estão no anexo III, que foi alterado pela Lei nº 16.177/2016 por conta da mudança de alíquota modal do ICMS no estado do Ceará de 17% para 18%.

Maia et al. (2018, 2019) buscaram analisar o impacto sobre a arrecadação do

ICMS no Ceará na modalidade de carga líquida, utilizando a análise das demonstrações financeiras de empresas selecionadas dos anos 2016, 2017 e 2018 para encontrar a carga líquida de mercado, mediante à margem de lucro contábil de cada uma delas e compará-las com a margem de lucro fiscal, carga líquida legal. Os referidos trabalhos podem ser acessados em <https://bityli.com/uFjxjh> (Panorama 18) e <https://bityli.com/juKD9> (Panorama 22).

Nessa pesquisa, foram selecionados contribuintes dos setores atacadista e varejista que se enquadravam na Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) descritos pela Lei 14.237/2008. Os resultados do estudo demonstraram que o estado do Ceará deixou de arrecadar em 2016, 2017 e 2018, R\$ 1,6 bilhão, R\$ 1,4 bilhão e R\$ 2,4 bilhões, respectivamente.

Dessa forma, conclui-se que uma revisão anual das alíquotas praticadas, bem como dos percentuais de agregação utilizados para operacionalizar o regime de substituição tributária é obrigatoriamente necessária.

Portanto, o ajuste fiscal deve levar em consideração a maximização da receita e a otimização da despesa. Arrecadando mais, de forma justa, o Estado poderá aplicar esses recursos em educação, saúde, saneamento, segurança e outras funções típicas de Estado.

O gráfico a seguir traz uma série histórica, com início em 2012, evidenciando o total empenhado em despesas de capital acumulado em seis bimestres. A lógica é a mesma dos gráficos 2.1, 2.2 e 2.4.

6. CONCLUSÕES

Tendo em vista as propostas aqui discutidas, a situação inicialmente observada em que existe a necessidade de ampliar gastos, mas com evidente queda de arrecadação, essa demanda pode ser solucionada com a adoção das medidas aqui apresentadas. Assim, os governadores e prefeitos responsáveis pela tomada de decisão em suas respectivas esferas governamentais devem analisar essas medidas e propor ao Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, projetos legislativos que atendam as propostas sugeridas nesse trabalho.

Acerca da Lei Complementar 87/1996, que desonerou as exportações da cobrança de ICMS, dentre outros resultados, verificou-se que o Ceará no ano de 2019 poderia ter arrecadado aproximadamente R\$ 284 milhões de ICMS.

No que diz respeito à criação do Fundo de Participação Social, os resultados obtidos mostram que a criação do referido fundo garantiria o montante de R\$ 89,4 bilhões para ser dividido entre os Estados e R\$ 93,6 bilhões entre Municípios no ano de 2019. Considerando especificamente o caso do Ceará, o valor destinado para os cofres públicos seria de R\$ 6,59 bilhões.

Com a revogação do benefício fiscal de Juros Sobre o Capital Próprio (JSCP),

os valores adicionais para a formação do FPE e do FPM em 2019 atingem o montante de R\$ 20,65 bilhões e 21,61 bilhões, respectivamente. Dessa forma, o Ceará teria um aumento de R\$ 1,52 bilhão nas transferências recebidas de FPE, do Governo Federal.

No Ceará, com a revisão das alíquotas praticadas no regime de cobrança de ICMS por substituição tributária com carga líquida, garantiria incrementos na arrecadação de R\$ 2,4 bilhões em 2018, com a equiparação margem de lucro fiscal à margem de lucro contábil.

Portanto, os dados aqui apresentados tornam claro a existência de alternativas para contornar a queda na arrecadação decorrente da crise sanitária enfrentada, cabendo somente a disposição política para buscar tais recursos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 01 Jun. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 65, de 15 de abril de 1991**. Define, na forma da alínea a do inciso X do art. 155 da Constituição, os produtos semi-elaborados que podem ser tributados pelos Estados e Distrito Federal, quando de sua exportação para o exterior. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp65.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%2065%2C%20DE%2015%20DE%20ABRIL%20DE%201991&text=Define%2C%20na%20forma%20da%20al%C3%ADnea,sua%20exporta%C3%A7%C3%A3o%20para%20o%20exterior.>. Acesso em: 01 Jun. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996**. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp87.htm>. Acesso em: 01 Jun. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 115, de 26 de dezembro de 2002**. Altera as Leis Complementares nº 87, de 13 de setembro de 1996, e 102, de 11 de julho de 2000. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp115.htm#art1>. Acesso em: 02 Jun. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003**. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc42.htm#art1>. Acesso em 02 Jun. 2020.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Notícias. **Acordo entre União e estados, homologado pelo STF nesta quarta (20/5), fortalece o federalismo fiscal**. Disponível em:< <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/maio/acordo-entre-uniao-e-estados-homologado-pelo-stf-nesta-quarta-20-5-fortalece-o-federalismo-fiscal>>. Acesso em: 02 Jun. 2020.

Realização:



Apoio:

