



PAPERS DO NAEA

ISSN 15169111

PAPERS DO NAEA Nº 143

**DESONERAÇÃO DOS ICMS DAS EXPORTAÇÕES E A CRISE
DAS FINANÇAS PÚBLICAS DO ESTADO DO PARÁ**

David Ferreira Carvalho

Belém, Maio de 2000

DESONERAÇÃO DOS ICMS DAS EXPORTAÇÕES E A CRISE DAS FINANÇAS PÚBLICAS DO ESTADO DO PARÁ

*David Ferreira Carvalho**

Resumo:

De certo modo, pela Constituição de 1988, os Estados sub-nacionais da periferia, em particular àqueles de baixo grau de integração industrial – a exemplo do Estado do Pará – tiveram suas capacidades de tributação diminuída não só pela redução da base de incidência, como também porque a incidência do ICMS ficou restrita a certos produtos e serviços de menor valor agregado na cadeia produtiva. Com a Lei Kandir, essa situação tornou-se mais grave ainda na medida em que a principal base produtiva do Pará que assegurava a parcela mais significativa da arrecadação do governo estadual é constituída por empresas exportadoras de produtos semi-elaborados altamente consumidoras de energia e matérias-primas de fontes de recursos naturais não-renováveis. O objetivo deste ensaio é discutir as prováveis perdas tributárias que a desoneração do ICMS sobre os produtos exportados poderá trazer para a economia paraense.

Palavras-chave: Imposto indireto. Desoneração tributária. Incidência. Finanças públicas.

Abstract:

In a certain way, for the Constitution of 1988, the States sub - national of the periphery, in particular to those of low degree of industrial integration - to example of the state of Pará - they had its capacities of decreased taxation not only for the reduction of the incidence base, as well as because the incidence of ICMS was restricted to certain products and services of smaller value attaché in the productive chain. With the Lei Kandir, that situation turned - if more it still records in the measure in that the main productive base of Pará - that assured the most significant portion of the state government's collection - it is constituted by companies exporters of products semi - elaborated consumers of energy and matters highly - cousins of sources of resources not renewed. The objective of this essa is to discuss the probable tributary losses that the exemption of ICMS on the exported products can bring for the economy of Pará.

Keywords: ICMS. Economy of Pará.

*David Ferreira Carvalho: Doutor em Economia pelo Instituto de Economia (IE) da UNICAMP, Professor - Pesquisador do Mestrado e Doutorado da Universidade Federal do Pará (UFPA) no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) e Professor do Departamento de Economia da UFPA. Consultor da Secretaria da Fazenda do Pará

Endereço Residencial: Trav. Mauriti, 3164, Marco, CEP: 66095-360, Belém - Pará. Fone: (091) 246.8558. Fax: (091) 236.0250; E-mail: david_carvalho@uol.com.br

Endereço de Trabalho: Núcleo de Altos Estudos Amazônicos - NAEA/UFPA, Campus Universitário Guamá, Belém -PA, CEP: 66075-900. Fone: (091) 211.1655; (091) 211.1230/1231/1232. Fax: (091) 211.1677.

Introdução

Na Constituição de 1988, a competência de instituir impostos sobre as operações relativas à circulação de mercadorias e prestação de serviços, de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que essas operações e as prestações se iniciem no exterior, ficou ao encargo dos Estados federados. Este imposto de competência estadual ficou conhecido no jargão fiscalista como ICMS.

Na verdade, este imposto estadual é um descendente direto do ICM. A engenharia institucional que originou o ICMS, é fruto da agregação à sua base dos anteriores impostos únicos: - imposto único sobre energia elétrica, imposto único sobre minerais e imposto sobre combustíveis e lubrificantes líquidos e gasosos - do imposto sobre serviços de transportes e do imposto sobre serviços de comunicação.¹

Este novo imposto indireto é não-cumulativo, portanto não pode ter incidência em cascata nas etapas da comercialização dos produtos, na medida em que o tributo cobrado por um dado Estado deve compensar o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias, ou prestação de serviços, com o montante cobrado nas anteriores por ele ou outro Estado ou ainda pelo Distrito Federal². A fixação das alíquotas do ICMS, no caso das operações e prestações interestaduais e de exportação, é facultada ao Senado Federal.

Tratando-se de isenção ou não-incidência deste imposto, este ato não necessariamente implica em crédito fiscal para compensação - em relação ao montante devido nas operações e prestações seguintes - mas poderá acarretar a anulação do crédito fiscal relativo às operações anteriores (Justen Filho,1984). O ICMS incide também sobre a entrada de mercadoria importada do exterior, ainda quando se tratar de produto destinado a consumo ou ativo fixo no estabelecimento, bem como sobre serviço prestado no exterior, cabendo o imposto ao Estado onde estiver situado o estabelecimento destinatário da mercadoria ou do serviço. O ICMS pode ainda incidir sobre o valor total das transações comerciais para àquelas mercadorias fornecidas com serviços que estejam fora da competência tributária dos municípios.

Ao contrário do ICM, que possuía alíquotas uniformes, o ICMS pode ser seletivo em função da cobrança de tributos com base na essencialidade das mercadorias. De fato, com isso, o legislador esperava que os Estados pudessem, simultaneamente, reduzir a regressividade do sistema tributário e reforçar a autonomia estadual sobre o imposto. A intenção era de que cada unidade federativa pudesse definir, autonomamente, suas alíquotas dentro dos limites mínimo e máximo, salvo no caso de uma guerra fiscal interestadual quando então o Senado poderia intervir.

¹A Constituição de 88 incorporou ao ICMS, além dos impostos únicos, a cobrança de impostos sobre produtos industrializados semi-elaborados, definidos em lei complementar, que se destinem ao exterior (Constituição 88, Art.155, inciso X "a") e a compensação financeira pelo uso dos recursos hídricos e minerais.

²A sistemática do imposto em cascata, quando foi aplicada no passado, não só ampliava a demanda por capital de giro das empresas, como inibia a especialização produtiva através da indução da integração vertical das empresas como forma de suprimir o imposto devido (Musgrave,1973).

Por outro lado, o ICMS não pode incidir sobre as operações que destinem produtos industrializados para o exterior, com exceção dos semi-elaborados, nem sobre as operações que destinem a outros Estados petróleo, inclusive lubrificantes e combustíveis derivados, e energia elétrica. Nem pode incidir também sobre o ouro, a não ser nas hipóteses já definidas no art.153, §5, da Constituição Federal em vigor, e nem sobre as operações com livros, jornais, periódicos e o papel destinado à sua impressão.

Note-se também que o ICMS, além de ter não ter uma base de incidência mais ampla, já que muitos produtos e serviços comercializados ficam de fora para se evitar a bi-tributação, as alíquotas internas, que não deveriam ser inferiores às previstas para as operações interestaduais, passaram a ser usadas como instrumentos de atração de investimentos cujo efeito mais visível tem resultado na conhecida “guerra fiscal” deflagrada entre os Estados.

Mais ainda, o ICMS também não pode compreender, em sua base de cálculo, o montante do imposto sobre produtos industrializados, quando a operação, realizada entre contribuintes e relativa a produto destinado à industrialização ou à comercialização, configure fato gerador dos dois impostos.

De certo modo, pela Constituição de 1988, os Estados subnacionais da periferia, em particular àqueles de baixo grau de integração industrial, com é o caso do Estado do Pará, tiveram as suas capacidades de tributação diminuída não só pela redução da amplitude da base de incidência, como também porque a incidência do ICMS ficou restrita a certos produtos e serviços de menor valor agregado na cadeia produtiva.

No caso do Pará, especificamente, essa situação é mais grave ainda na medida em que sua principal base produtiva – que assegura a parte mais significativa da arrecadação do governo estadual – é constituída por empresas exportadoras de produtos semi-elaborados altamente consumidoras de energia.

Os elementos postos até aqui, definidores do ICMS, são suficientes para que se possa abrir uma discussão sobre os impactos tributário-financeiros que a Lei Kandir, como ficou conhecido o novo estatuto de desoneração do ICMS sobre as operações e prestações de produtos e serviços para o exterior, pode trazer para o governo e a economia do Estado do Pará no curto e médio prazos.

Talvez a discussão deste problema, de iniciativa da SEFA, possa iluminar algumas saídas compensadoras para minimizar os efeitos que a redução da receita fiscal do Estado poderá trazer para a economia paraense no futuro. Embora não seja oportuno, neste trabalho, uma discussão sobre o problema da crise de financiamento dos governos estaduais, sobretudo o do Estado do Pará, cabe pelo menos mostrar a conexão do desequilíbrio fiscal com a crise do padrão de financiamento estadual.

1. Desequilíbrio Fiscal e a Crise de Financiamento dos Governos Estaduais

A reforma tributária, de meados dos anos 60, resultou num federalismo fiscal autoritário e centralizador. A União promoveu uma concentração da maioria das competências tributárias, para

levar adiante o seu projeto desenvolvimento nacional, mas, por outro lado, instituiu um amplo e inovador mecanismo de transferências intergovernamentais da União em direção aos Estados e municípios mais pobres.

A Constituição de 1988, apesar de inaugurar uma nova etapa do federalismo fiscal brasileiro, marcada por uma forte descentralização tributária, permitiu que a autonomia financeira conquistada pelos Estados fosse confundida com liberdade sem controle para gastos públicos sem a equivalente responsabilidade para tributar.

As grandes diferenças sociais, que exigem da União consideráveis esforços no sentido de reduzir as disparidades regionais de concentração de renda e da riqueza, a grande tradição municipalista e os fortes interesses políticos locais e regionais em jogo no Congresso Nacional, foram as características marcantes das reformas fiscais dos últimos anos.

Neste particular, há dois aspectos básicos a considerar: as grandes disparidades regionais e o forte movimento municipalista do país. Como se sabe, em regimes republicanos federativos, cabe a União envidar esforços na busca da redução das desigualdades regionais resultantes do desenvolvimento nacional. Para isso, os instrumentos de política fiscal costumam ser úteis.

No Brasil, a forte presença do Estado Nacional na economia, apesar de contribuir para que o sistema tributário desempenhasse um importante papel na política nacional de desenvolvimento regional, gerou alguns conflitos, entre as esferas do sistema federativo fiscal, frequentemente manifestados através das demandas por maior autonomia tributária, por parte dos Estados sub-nacionais dos centros mais desenvolvidos da federação, e por aumento de transferências compensatórias da União, por parte dos Estados subdesenvolvidos da periferia.

Também a forte tradição municipalista, refletida na Constituição de 88, acabou colocando os municípios no mesmo nível dos Estados no que tange a direitos e deveres ditados pelo regime fiscal federativo. Com efeito, do ponto de vista do federalismo fiscal, ampliou-se tanto a competência impositiva dos municípios, quanto a instituição das transferências compensatórias federais de recursos à semelhança das que beneficiam os Estados.

Essa relativa independência da esfera municipal em relação a estadual, conferida pelo novo padrão do federalismo fiscal, é uma das causas das distorções que acentuam os desequilíbrios verticais e horizontais da distribuição da receita tributária nacional (Resende,1995).

É hoje reconhecidos que com a Constituição de 88 os grandes beneficiados foram a União e os municípios. De fato, a tabela 1 revela que a distribuição da arrecadação própria entre a União e os Estados, em 1992, mostra-se mais equilibrada comparativamente a 1960. Enquanto isso, a participação dos municípios no total da receita disponível revela-se substancialmente crescente na medida em que

salta de 6,6% (1960) para 16,8% (1992)³. Não é à toa que se multiplicaram os municípios criados nos últimos anos.

³ No caso da União, a recuperação da sua capacidade tributária foi possível devido o seu poder de criação de novos tributos, através de lei complementar- a exemplo do confisco nos preços dos combustíveis e lubrificantes no governo Sarney e do recente IPMF- assegurado pelo Art. 154 da Constituição de 88.

Tabela 1. Brasil: Arrecadação Própria, Receita Disponível por Nível de Governo e Carga Tributária (1960-1992)

em %

Anos	Arrecadação Própria			Receita Disponível			C. Tributária (% do PIB)
	União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios	
1960	63,9	31,3	4,8	59,4	34,0	6,6	17,4
1980	72,8	24,0	3,2	66,2	24,3	9,5	22,4
1989	65,4	31,7	2,9	57,3	19,8	12,9	20,6
1992	62,2	32,3	5,5	52,2	31,0	16,8	23,7

Fonte: Afonso, J.R (1993).

Não obstante, apesar da melhoria na repartição da arrecadação própria dos Estados, este desempenho mostrou-se insuficiente para que os estados sub-nacionais pudessem enfrentar as amplas pressões por gastos públicos advindos tanto das demandas sociais, sobretudo em educação, saúde, saneamento básico e recomposição salarial dos servidores públicos sindicalizados, quanto das demandas meritórias decorrentes do agravamento da crise econômica que, com a ruptura do padrão de financiamento da União nas suas dimensões fiscal e financeira, levaram a um profundo corte das verbas federais para os programas sociais.

Essa situação acabou forçando os governos estaduais a assumirem gastos públicos além do limite de suas capacidades tributárias. De fato, a tabela 2 é reveladora da crise fiscal dos Estados na medida em que as despesas públicas acabam crescendo mais proporcionalmente do que as receitas próprias e correntes.

Tabela 2. Receitas e Despesas Por Esfera de Governo(em %PIB): (1970-1990)

em % do

PIB

Discriminação	União		Estados		Municípios	
	1970	1991	1970	1991	1970	1991
Receitas Correntes	17,3	18,6	11,3	11,2	1,8	5,5
Receitas Próprias	-	-	10,1	9,3	1,1	2,0
Transferências	-	-	1,2	1,9	1,7	3,5
Despesas Correntes	15,0	16,4	7,9	9,1	1,6	4,3
Consumo	5,0	5,0	4,9	5,6	1,4	4,0
Pessoal	3,5	2,7	3,9	4,2	0,8	2,3
Investimentos	1,6	0,7	1,9	0,9	1,0	1,3

Fonte: Afonso, J.R (1993).

Como se sabe, a Constituição de 88 assegurou à União, enquanto Estado dos Estados, a possibilidade de propor a criação de novos impostos ou ainda tomar crédito do setor privado nacional ou internacional, compulsoriamente ou por autorização do Congresso Nacional, para contornar situações críticas de gastos públicos assumidos ou a assumir.

O mesmo não acontece com os Estados membros da federação. A partilha e distribuição dos impostos com a Constituição de 88 permitiram um aumento da capacidade de financiamento dos Estados com base muito mais nas transferências intergovernamentais, e também pela via da incorporação dos impostos únicos da União para o ICMS dos Estados, do que da própria capacidade tributária das unidades federativas, como mostra a tabela 3.

Nos anos 80, criticava-se a reforma tributária de 1967 por ter gerado um padrão de federalismo fiscal altamente centralizado pela União. Nos anos 90, a reforma Constitucional de 1988 é criticada por ter elevada à participação relativa dos estados e municípios na receita tributária total, porém sem o correspondente aumento dos encargos e responsabilidades nos gastos públicos. Acontece que, além da repartição vertical da receita tributária entre as três esferas de poder, há também o desequilíbrio fiscal federativo horizontal. A tabela 4 mostra as disparidades inter-regionais, sobretudo em termos do PIB e da arrecadação tributária, onde a região norte participa apenas com 4,5% do PIB e 2,6% da arrecadação tributária global.

Tabela 3. Partilha e Distribuição dos Impostos pela Constituição de 1988

Competências	Transferências		
	União	Estados	Municípios
União			
Exportação	100%	-	-
Importação	100%	-	-
Imposto de Renda (IR)	53%	21,5% (FPE) 3% (FSDR do NO-NE-CO)	22,5% (FPM) -
Produtos Industrializados (IPI)	43%	21,5% (FPE) 3% (FSDR do NO-NE-Co) 7,5% (FRE)	22,5% (FPM) - 2,5% (FRE)
Operações Financeiras (IOF)	100%	-	-
Operações Financeiras s/Ouro (IOFO)	-	30%	70%
Propriedade Territorial(ITR)	50%	-	50%
Grandes Fortunas (IGF)	100%	-	-
Estados			
Circulação de Mercadorias e Serv.(ICMS)	-	75%	25%
Transmissão C.Mortis e D.(ITCMD)	100%	-	-
Propriedade de V.Automotores(IPVA)	50%	-	50%
Municípios			
Predial e Territorial Urbano(IPTU)	-	-	100%
Transmissão Inter vivos	-	-	100%
Vendas a Varejo de Combustíveis	-	-	100%
Serviços de Qualquer Natureza(ISS)	-	-	100%

Fonte: Constituição de 1988. Elaboração Própria.

FDR (Fundo Social de Desenvolvimento Regional); FRE (Fundo de Ressarcimento das Exportações).

Tabela 4. Distribuição Regional do PIB, da Arrecadação Tributária, da População e da Representação Política no Congresso

em %

Regiões	PIB (1990)	Arrecadação Tributária Global (1990)	População (1990)	Representação no Congresso
Norte	4,5	2,6	7,0	12,9
Nordeste	14,6	9,0	28,9	30,0
Sudeste	56,9	67,4	42,7	33,6
Sul	16,9	14,0	15,0	15,3
Centro-Oeste	7,1	7,0	6,4	8,2
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Resende (1995).

No caso brasileiro, o grande desafio da reforma fiscal que vem aí é buscar conciliar o máximo de descentralização fiscal com uma adequada redução das desigualdades sociais inter-regionais.⁴ Na Constituição de 88, a autonomia financeira pleiteada pelos estados sub-nacionais foi mais de gasto e não de competência para instituir os tributos para financiar os gastos públicos. Apesar do elevado grau de concentração tributária ainda persistir, como mostra a tabela 5, houve nos últimos anos uma melhoria na distribuição da receita tributária global tanto na esfera de competência fiscal, entre a União, Estados e municípios quanto entre as macrorregiões.

Na verdade, a concentração da arrecadação tributária é apenas um reflexo da concentração regional da atividade econômica, da renda e da riqueza. Ademais, na medida em que o imposto de renda, como principal tributo federal, tem alíquotas progressivas, de acordo com o princípio da capacidade de pagamento do contribuinte, e que a arrecadação do ICMS e do IPI dependem dos níveis da atividade econômica, a arrecadação tributária dos estados dos centros mais desenvolvidos tende a ser maior que a dos estados da periferia de menor grau de industrialização. O nível de arrecadação tributária dos estados mais pobres da periferia, portanto, depende mais do desempenho da economia nacional.

No caso do Pará, um estado de base econômica essencialmente exportadora, o nível de arrecadação tributária do ICMS depende fundamentalmente do saldo líquido das exportações. Portanto, qualquer desoneração fiscal sobre os produtos e serviços exportáveis pode reduzir a capacidade de arrecadação tributária do governo estadual (Afonso Jr, 1993, 1993a).

Neste sentido, a recente desoneração tributária da cobrança do ICMS sobre os produtos e serviços de exportação – sobretudo os minerais, madeireiros e agropecuários – passou a preocupar diversos segmentos do governo estadual e da sociedade civil devido o prejuízo que a Lei Kandir poderá trazer à economia paraense do ponto de vista da capacidade do financiamento dos gastos de investimentos públicos do governo do Estado do Pará.

⁴ Os constituintes de 88, não enfrentaram esta tarefa, de promover profundas transformações no sistema fiscal brasileiro, optando pela linha de menor resistência que se manifestou numa descentralização fiscal através do aumento exagerado das transferências inter-governamentais.

É sabido que a capacidade tributária do Estado do Pará, apesar de ampliada nos últimos vinte anos, perdeu posição relativa para outras unidades da federação. De fato, percebe-se pela tabela 6 que a participação da receita tributária do Pará, embora tenha aumentado nos últimos vinte anos em termos absolutos, perdeu participação relativa na receita tributária da região Norte, cedendo lugar para o Estado do Amazonas. Em 1990, como mostra a mesma tabela, São Paulo tinha uma receita tributária trinta vezes maior do que a do Pará.

São múltiplas as razões para explicar esse aumento da participação da arrecadação tributária do Estado do Amazonas, dentre elas destacam-se: a base produtiva da Zona Franca de Manaus, baseada em indústrias de alto valor agregado do complexo eletrônico, e a parafernália de incentivos fiscais à produção e ao investimento produtivo que funcionam como instrumentos fiscais de atração de novas empresas produtivas e comerciais.

Tabela nº 5. Evolução e Distribuição da Receita Tributária Global do Brasil: (1970-1990)

Discriminação	1970		1980		1990	
	R\$ 10 ⁶	%	R\$ 10 ⁶	%	R\$ 10 ⁶	%
1. Por Competência	28.969,80	100,00	49.827,91	100,00	70.477,00	100,00
Federal	15.905,47	54,9	29.044,01	58,3	33.337,36	47,3
Estadual	12.011,37	41,5	18.114,55	36,4	33.482,57	47,5
Municipal	1.052,96	3,6	2.669,35	5,3	3.657,30	5,2
2. Por Região	28.969,80	100,00	49.827,91	100,00	70.477,00	100,00
Norte	302,22	1,04	739,48	1,48	1.856,28	2,63
Nordeste	2.101,90	7,26	4.239,83	8,51	6.327,13	8,97
Sudeste	22.290,29	76,94	32.776,06	65,78	47.515,74	67,43
Sul	3.727,64	12,87	6.497,53	13,04	9.870,55	14,01
Centro-Oeste	547,75	1,89	5.575,00	11,19	4.907,53	6,96

Fonte: Reis & Blanco (1996). Elaboração própria.

Enquanto isso, o Estado do Pará tem uma política fiscal de apoio a atividade de exportação, com redução do ICMS, nas operações com o exterior, para Castanha-do-Pará, madeira, palmito, tijolos, telhas de cerâmica, minério de ferro, carne bovina fresca ou resfriada, silício, caulim e óleo de dendê. Nas operações comerciais do mercado interno, há ainda isenções de ICMS para Castanha-do-Pará, móveis e suco de laranja (Piancastelli & Perobelli, 1996).

O Estado do Pará é um dos poucos estados que implantou um programa de incentivos fiscais e creditícios visando apoiar as atividades locais agroextrativas. Porém, só recentemente esse apoio vem sendo dirigido no sentido da verticalização industrial e agroindustrial. De qualquer maneira, a política de incentivos e isenções fiscais tem quer mais seletiva.

Tabela 6. Evolução e Participação da Receita Tributária do Estado do Pará em Relação a Região Norte e o Brasil: (1970-1990)

Discriminação	1970		1980		1990	
	R\$ 10 ⁶	%	R\$ 10 ⁶	%	R\$ 10 ⁶	%
Norte	128,06	1,07	275,21	1,52	1.290,51	3,85
Rondônia	0,00	0,00	0,00	0,00	178,20	0,53
Acre	4,51	0,04	9,89	0,05	23,19	0,07
Amazonas	59,72	0,44	132,35	0,73	603,54	1,80
Roraima	0,00	0,00	0,00	0,00	20,00	0,06
Pará	70,76	0,59	132,97	0,73	449,23	1,34
Amapá	0,00	0,00	0,00	0,00	16,36	0,05
Nordeste	887,56	7,39	2.166,89	11,96	3.808,44	11,38
Sudeste	8.686,32	72,32	11.661,33	64,38	20.589,03	61,49
Sul	1.897,21	15,80	3.054,55	16,86	5.589,59	16,69
Centro-Oeste	412,22	3,42	956,57	5,28	2.205,00	6,59
Brasil	1.2011,37	100,00	18.114,55	100,00	33.482,57	100,00
São Paulo	5.790,39	48,21	7.648,94	42,23	13.563,11	40,51

Fonte: Reis & Blanco (1996). Elaboração própria.

2. A Capacidade de Tributação e a Desoneração do ICMS nas Exportações do Pará

A análise da carga tributária estadual acentua que o desempenho da receita tributária do Estado do Pará, baseada essencialmente em impostos indiretos, tem tido um comportamento mais elástico em relação ao nível de atividade econômica, dado pelo PIB, do que os impostos federais, de natureza direta sobre a renda, que são menos elásticos às variações do PIB, conforme confirma a tabela 7.

Tabela 7. Evolução da Carga Tributária do Pará em Relação ao PIB Brasileiro:(1970-1990)

em

%

Carga Tributária em Relação ao PIB	1970	1980	1990
1.Carga Tributária Global do Brasil	21,4	13,6	13,9
Carga Tributária Global da região Norte	10,3	6,4	8,1
Carga Tributária Global do Pará	11,1	4,4	6,3
2.Carga Tributária Federal do Brasil	11,8	8,0	6,6
Carga Tributária Federal da região Norte	5,5,	3,8	2,1
Carga Tributária Federal do Pará	5,8	3,8	3,4
3.Carga Tributária Estadual do Brasil	8,8	4,9	6,6
Carga Tributária Estadual do Pará	4,4	2,4	5,6
Carga Tributária Estadual do Pará	4,8	2,3	4,3
4.Carga Tributária Municipal do Brasil	0,8	0,7	0,7
Carga Tributária Municipal da Região Norte	0,4	0,2	0,3
Carga Tributária Municipal do Pará	0,6	0,3	0,3

Fonte: Reis & Blanco (1996). Elaboração própria.

Ademais, o imposto de renda federal possui também objetivos de distribuição de renda que não existem nos impostos estaduais que incidem sobre a circulação do comércio de mercadorias e serviços. De fato, a progressividade dos impostos federais tende a aprofundar as disparidades regionais da receita tributária.

A capacidade tributária de uma unidade da federação, por certo, resulta da aplicação de impostos de sua competência sobre a base produtiva tributária. Para isso, é preciso conhecer a estrutura tributária - os tipos impostos, a base de incidência e os critérios de cobrança - a capacidade de pagamento dos contribuintes sob sua jurisdição - renda per capita, população economicamente ativa, distribuição da renda pessoal e funcional, composição setorial da produção, grau de urbanização e a base de exportação e, por fim, a eficácia e a eficiência da máquina fiscal arrecadadora.

Neste sentido, pode-se definir capacidade tributária ou arrecadação potencial, de uma unidade federativa, como sendo o máximo de arrecadação que ela pode obter da sua base tributária dada a estrutura impositiva vigente num dado momento do tempo⁵. A eficácia tributária busca comparar a arrecadação tributária, de competência de uma dada unidade federativa, com a capacidade de pagamento dos contribuintes sob sua jurisdição com a finalidade de procurar avaliar o potencial de arrecadação existente (Reis & Blanco, 1995). Portanto, o grau de eficácia tributária de uma dada unidade da federação nada mais é do que a relação entre a arrecadação efetiva e a capacidade tributária potencial num dado período estudado. Assim, de acordo com esse conceito, o grau de eficácia tributária global, como pode ser conferido na tabela 8, coloca o Pará na 15ª posição no *ranking* da capacidade de tributação no período entre 1970/90.

Em termos agregados, constata-se uma ampla disparidade no grau de eficácia tributária entre os Estados. De fato, enquanto São Paulo e Santa Catarina apresentam percentuais próximos de 100%, o Pará, por exemplo, assume uma posição abaixo da média nacional. No entanto, como se pode vê pela mesma tabela, o grau de eficácia tributária por Estados federados se apresenta com diferenciais interestaduais menores e com a liderança sendo assumida por Santa Catarina. Mesmo assim, o Estado do Pará desce para o 22º lugar no *ranking* nacional da capacidade de arrecadação estadual.

Na esfera da competência tributária estadual, pelo menos nos últimos anos, a receita corrente dos estados da periferia cresceu mais em função da inclusão dos impostos únicos federais dentro da base tributária do ICMS e também do incremento das transferências de recurso da União. A tabela 9 revela que a participação das transferências nas receitas correntes do governo do Estado do Pará alcança cerca de 41% da receita do Tesouro Estadual.

⁵ A grande dificuldade da aplicação deste conceito está na mensuração da capacidade tributária (ACIR, 1986). A equação para medir a eficácia relativa da arrecadação tributária de uma unidade da federação (i) é dado pela seguinte fórmula: $ERT_i = T_i / (CT^* PIB_i) = (T_i / PIB_i) / (T / PIB) = (T_i / T) / (PIB_i / PIB)$, onde ETR = Eficácia efetiva da arrecadação fiscal tributária; CT = Carga tributária; PIB = Produto interno bruto; T = Arrecadação tributária. O modelo para medir capacidade tributária efetiva [Sadoulet & De Janvry (1995)] é dado por $T = T^* \cdot e^{u+v} = f(x) \cdot e^u$, para $u \leq 0$, e onde T = Arrecadação efetiva; T* = carga tributária potencial, x = vetor da base tributária dos impostos da unidade da federação (UF); e^u = grau de eficácia na arrecadação tributária da UF; e v = medida de erro estocástico.

Tabela 8. Grau de Eficácia Tributária Global e Estadual no Brasil: (1970-1990)

Grau de Eficácia Tributária Global					Grau de Eficácia Tributária Estadual				
Estados	Ranking	1970	1980	1990	Estados	Ranking	1970	1980	1990
Brasil		0,63	0,67	0,71	Brasil		0,77	0,74	0,71
São Paulo	1°	0,95	0,96	0,96	SC	1°	0,96	0,96	0,95
Santa Catarina	2°	0,95	0,96	0,96	MG	2°	0,95	0,95	0,94
Rio G. do Sul	3°	0,93	0,94	0,95	MS	3°	-	0,92	0,90
Amazonas	4°	0,91	0,87	0,89	AM	4°	0,92	0,91	0,90
Rio de Janeiro	5°	0,85	0,87	0,89	RS	5°	0,92	0,91	0,89
Rondônia	6°	-	-	0,86	AL	6°	0,91	0,89	0,87
Roraima	7°	-	-	0,85	SP	7°	0,89	0,87	0,85
Paraná	8°	0,77	0,80	0,83	ES	8°	0,86	0,84	0,81
Bahia	9°	0,64	0,69	0,73	PR	9°	0,85	0,83	0,80
Espirito Santo	10°	0,62	0,67	0,71	GO	10	0,83	0,80	0,76
Mato G. do Sul	11°	-	0,63	0,68	SE	11°	0,80	0,77	0,73
Pernambuco	12°	0,57	0,63	0,67	PE	12°	0,77	0,74	0,70
Mato Grosso	13	0,55	0,61	0,66	MG	13°	0,77	0,73	0,69
Minas Gerais	14°	0,55	0,61	0,59	BA	14°	0,74	0,70	0,66
Pará	15°	0,47	0,53	0,59	PB	15°	0,74	0,69	0,65
Alagoas	16°	0,47	0,53	0,59	PI	16°	0,72	0,68	0,63
Amapá	17°	-	-	0,57	RJ	17°	0,69	0,64	0,58
Sergipe	18°	0,45	0,51	0,57	MA	18°	0,68	0,63	0,58
Goiás	19°	0,42	0,48	0,54	CE	19°	0,66	0,61	0,55
Acre	20°	0,40	0,46	0,52	RN	20°	0,64	0,59	0,53
Maranhão	21°	0,37	0,44	0,50	AC	21°	0,59	0,54	0,48
Ceará	22°	0,31	0,37	0,44	PA	22°	0,59	0,53	0,47
Piauí	24°	0,30	0,37	0,43	DF	23°	0,59	0,53	0,47
Paraíba	24°	0,30	0,37	0,43	RO	24°	-	0,87	0,86
Rio G. do Norte	25°	0,28	0,34	0,41	RR	25°	-	-	0,70
Distrito Federal	26°	-	-	-	AP	26°	-	-	0,48

Fonte: Reis & Blanco (1996). Elaboração Própria.

Tabela 9. Composição da Receita do Tesouro Estadual do Pará: (1997)

Especificação	R\$ 1.000,00	%
Receita Tributária	882.186	51,5
Receita Patrimonial	47.200	2,8
Receita de Serviços	187	0,1
Transferências Correntes	702.029	41,0
Outras Receitas Correntes	79.848	4,6
Total	1.711.450	100,0

Fonte: Orçamento Fiscal de 1997 (Lei N° 6.018, de 30/12/96).

Como se vê, um Estado cujas receitas tributárias advêm fundamentalmente de impostos indiretos não pode negociar desonerações de tributos, sem uma compensação substancial por parte do governo federal, em face dos altos riscos e incertezas da perda da arrecadação tributária sobre a capacidade de financiamento de gastos públicos no curto prazo. Vejamos, a seguir, os possíveis impactos da perda de parcela do ICMS do Estado do Pará devido as desonerações nas exportações para o exterior.

3. A Lei Complementar Nº 87/96 e a Desoneração do ICMS nas Exportações do Pará

A Constituição de 1988, em seu art.155, inciso XII, atribuiu a lei complementar a regulamentação da exclusão da base de incidência do ICMS sobre as operações de produtos e prestações de serviços nas exportações para o mercado externo. Além disso, previu também a regulamentação dos casos de manutenção de créditos fiscais - relativos as operações e prestações internas e interestaduais destinadas a exportação para o exterior - de serviços e de mercadorias. A Carta Magna não se descuidou, também, de transferir à lei complementar a regulamentação das concessões e revogações de isenções, incentivos e benefícios fiscais. A recente lei Complementar nº 87, de 13/09/97, veio cumprir, em parte, esta exigência Constitucional.

A partir da publicação dessa lei, que entrou em vigor no primeiro dia do segundo mês subsequente ao da sua publicação, o ICMS deixou de incidir sobre as operações e prestações que destinem ao mercado exterior mercadorias, inclusive produtos primários e industrializados semi-elaborados ou serviços (art.3º, II, parágrafo único e art. nº32, I e II da LC-nº87/96).

A lei Kandir, como ficou conhecida a LC-nº87/96, já que o projeto de lei foi de autoria do então deputado Antônio Kandir, foi sancionada com base na justificativa de que sua aprovação, inclusive com o apoio dos Estados, permitiria elevar o grau de competitividade das mercadorias e serviços das empresas brasileiras no mercado externo. É certo que, pela lógica da globalização do comércio exterior, todos os bens e serviços – nacionais ou estrangeiros – devem ser tributados no local do consumo final.

De fato, sempre que se cobra imposto na saída dos bens e serviços exportados para o exterior, corre-se o risco de haver uma bi-tributação – na origem e no destino – e portanto perda de competitividade das mercadorias e serviços exportados frente aos seus concorrentes. No caso do ICMS, isto ocorre pelo fato de que este imposto incide na origem e não no destino. Com isso, os créditos fiscais acumulados, num dado Estado da federação, podem ser devolvidos a outros gerando, assim, uma perda na arrecadação líquida.

Ademais, resta acrescentar que não é apenas o ICMS que onera as exportações dos produtos brasileiros no exterior. Outras contribuições sociais, a exemplo do Cofins, PIS - Pasep e CPMF, também podem afetar o grau de competitividade internacional da indústria e da agricultura brasileira desde que esses confiscos não sejam compensados com aumento de produtividade e a conseqüente redução de custos pela via da incorporação de inovações tecnológicas.

A recente desoneração de impostos dos produtos e serviços exportáveis, apesar de no curto prazo poder vir ampliar o volume e o valor das exportações das empresas brasileiras no mercado exterior, sem dúvida não será suficiente, por si só, para tornar a empresa brasileira mais competitiva no mercado global (Carvalho, 1997). Para isso, é preciso combinar sistemicamente uma política industrial de reestruturação e modernização seletiva dos segmentos produtivos menos competitivos, no âmbito nacional e regional, com uma política macroeconômica de retomada do crescimento da economia brasileira.

Ademais, o problema da elevação da competitividade internacional está ligado muito mais aos altos custos estruturais derivados do sucateamento de parte do sistema nacional de transporte e de transbordo. De fato, a ausência de uma política nacional de desenvolvimento regional que priorize a expansão e modernização dos meios de transporte multimodal (cabotagem interna, ferroviário e rodoviário), dos portos e da marinha mercante é que, sem dúvida, têm adiado a redução do custo Brasil.

De qualquer maneira, não resta dúvida que o efeito da desoneração da incidência de impostos sobre as exportações para o mercado externo ampliará as vantagens competitivas das empresas brasileiras no mercado global e poderá gerar novos investimentos no território brasileiro. Não obstante, admite-se que a pressa na regulamentação da LC - nº 87/96 está mais ligada aos graves problemas dos déficits na balança comercial decorrente da política de estabilização sustentada em taxas de câmbio super valorizadas e taxas de juros nominais elevadas.

De fato, apesar do apoio dos governos estaduais ao projeto de desoneração de impostos dos produtos exportáveis, não se pode ignorar que os impactos econômicos e fiscais, resultantes da desoneração do ICMS nas exportações para o mercado externo, vão se propagar de forma desigual entre as unidades da federação, sobretudo as da periferia, como é o caso do Pará.

Vejamos, na seqüência, as perdas e os prováveis impactos econômicos e tributários.

4. A Lei Complementar Nº 87/96 e os Impactos nas Finanças Públicas do Pará

A Lei Complementar nº 87/96, que entrou em vigor em 16/09/96, trouxe uma nova sistemática tributária com relação à não incidência do ICMS nas operações e prestações que destinem ao mercado exterior mercadorias, inclusive os produtos primários, produtos industrializados semi-elaborados e serviços. Além disso, esta desoneração tributária atinge também a saída de mercadorias vendidas, com a finalidade de exportação para o estrangeiro, destinadas às empresas comerciais exportadoras, inclusive as *tradings*, e armazéns ou entrepostos aduaneiros.

A tabela 10 mostra a evolução da arrecadação tributária nominal do ICMS, entre 1990/96, e também permite a visualização do comportamento irregular deste imposto indireto sujeito às políticas de combate à inflação e às mudanças nos regimes monetários. A mesma tabela também demonstra a evolução dos valores reais do ICMS, deflacionados pelo IGP-DI da FGV, e a tendência de queda da arrecadação tributária real, sobretudo nos anos de 1992 e 1993.

Tabela 10. Evolução e Taxa Média Anual da Arrecadação do ICMS no Pará: 1990-1996

em

R\$1,00

Anos	V. Nominais	V. Constantes	Períodos	Tx. Cresc. do ICMS (%)
1990	33.546.893	622.489.360	1990/89	-12,0
1991	162.142.083	614.311.555	1991/90	-0,65
1992	1.341.332.657	464.362.185	1992/91	-12,2
1993	30.678.384	468.081.176	1993/92	0,40
1994	948.513.333	544.954.571	1994/93	8,2
1995	634.415.234	634.415.234	1995/94	8,2
1996	741.628.343	741.628.343	1996/95	8,4

Fonte: Balanço Geral da SEFA-PA e Relatório Financeiro de Arrecadação dos Exercícios de 1995 e 1996.

Nota: 1990/92 (Cr\$);1993/94 (CR\$);1995/96 (R\$). Valores nominais corrigidos pelo IGP -DI - julho de 1995.

Analisando-se a arrecadação do ICMS do Pará, nota-se que a sua posição, frente as demais unidades da federação, não é das melhores. De fato, a participação relativa da arrecadação do ICMS do Estado do Pará, em relação ao ICMS do Brasil, não chega a 2%, conforme demonstra a tabela 11. Para se ter uma idéia, o Pará ocupa a 14ª posição no ranking dos Estados da federação com maiores receitas de ICMS entre 1990/95. Estes dados são suficientes para se suspeitar da fragilidade fiscal financeira do Estado a partir de sua principal base de arrecadação tributária de recursos – o ICMS.

Tabela 11. Participação do ICMS do Pará na Arrecadação do ICMS do Brasil: (1990-1995)

Discriminação	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Norte	4,15	3,95	3,34	3,57	3,71	3,98
Acre	0,07	0,07	0,06	0,07	0,06	0,08
Amazonas	1,84	1,64	1,30	1,38	1,50	1,83
Pará	1,37	1,43	1,18	1,27	1,32	1,27
Rondônia	0,53	0,44	0,40	0,45	0,44	0,42
Amapá	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08
Roraima	0,07	0,07	0,07	0,07	0,08	0,07
Tocantins	0,19	0,22	0,24	0,25	0,24	0,23
Nordeste	12,16	12,39	12,34	12,36	12,31	12,62
Sudeste	60,43	60,50	60,85	60,41	59,45	60,54
Sul	16,88	16,51	16,73	17,02	17,42	16,36
Centro-Oeste	6,38	6,65	6,74	6,63	7,11	6,50
Brasil	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Piancastelli & Perobelli (1996). Elaboração própria.

Um Estado, com uma estrutura tributária baseada em produtos agropecuários, madeireiros e minerais semi-elaborados, não pode abdicar de sua principal fonte de receita corrente se quiser financiar os seus investimentos em capital social básico, sobretudo em infraestrutura econômica.

Não há dúvida que a LC-87/96 trará benefícios para as empresas brasileiras, sobretudo para aquelas que já possuem boas condições competitivas no mercado externo. Também não se pode negar que, a médios e longos prazos, a política fiscal de desoneração de impostos poderá estimular o aumento das exportações e, com isso, gerar efeitos positivos aos novos investimentos de expansão ou de modernização na cadeia produtiva. De fato, é possível admitir-se que os efeitos aceleradores e multiplicadores venham gerar um ciclo econômico virtuoso de expansão do nível de emprego e da renda no País e, conseqüentemente, da arrecadação tributária aos níveis nacional e regional.

O aumento das exportações líquidas, desde que acompanhado pelo aumento de gastos da demanda agregada interna, propaga efeitos positivos de crescimento do nível da atividade econômica e, por conseguinte, do ICMS. Não obstante, o efeito de propagação da Lei Kandir, provavelmente, se dará de forma desigual a nível regional. No caso da economia paraense, a perda dos tributos irá exigir uma recomposição dos fluxos de caixa entre as receitas tributárias correntes e esperadas, principal fonte de financiamento do Estado, e os compromissos de dívidas e despesas assumidas e a assumir no curto, médio e longo prazos.

É verdade que a União pretende “compensar” o prejuízo dos Estados, com a entrega mensal de recursos monetários às unidades federativas desoneradas do ICMS sobre as exportações, como demonstra o anexo da LC-nº87/96. No entanto, a União apenas fez hedge - uma espécie de seguro contra o risco futuro da possibilidade de perda de receita tributária dos estados despojados do ICMS sobre as exportações para o mercado externo - com base no produto da arrecadação estadual efetivamente realizada a partir do período de referência de julho de 1995 a junho de 1996 (art.31, da LC-nº87/96).

No entanto, diga-se de passagem, esta transferência, que em princípio se estenderá até o ano 2002, está sujeita a limites, critérios, prazos e demais condições burocráticas constantes do Anexo da referida lei. Para “compensar” as unidades federativas desoneradas do ICMS das exportações, o governo federal reservou, para os exercícios financeiros de 1996/97, U\$ 3,6 bilhões, e, para os exercícios de 1998 e seguintes, U\$ 4,4 bilhões - ambos expressos a preços médios do período base de julho/95 e junho/96. Como se pode observar, através da tabela 12, o ressarcimento admitido pela União pela perda tributária do Estado do Pará, com base no período de referência supra citado, é R\$ 158,9 milhões, no período de 1996/97, e R\$ 169,9 milhões para o período de 1998/2002.

Numa economia com taxas nominais de juros altos e taxas de câmbio valorizadas inibindo gastos de investimentos produtivos, o esforço de arrecadação tributária pode esbarrar nos próprios limites de crescimento do nível da atividade econômica. Some-se a isso, o fato de que as taxas de crescimento dos PIB's das unidades federativas do País, são desigualmente diferenciadas em função da conformação da estrutura produtiva no espaço regional.

Não resta dúvida que o governo do Estado do Pará, após um grande esforço no sentido do equilíbrio orçamentário, através do saneamento do excesso de gastos públicos e de elevação da capacidade de arrecadação tributária, precisa aumentar a sua capacidade de liquidez financeira para fazer frente aos investimentos em execução e os planejados para os próximos anos.

Para isso, como qualquer agente econômico, o governo estadual realizou cenários de gastos, particularmente em atendimento a formação de capital social básico, projetando no futuro a sua expectativa de aumento dos seus fluxos de receitas tributárias, sobretudo do ICMS, decorrente da implementação dos grandes projetos econômicos agropecuários e minerais que estarão maturando nos próximos anos.

Nesta perspectiva, nada mais justo que o governo do Estado do Pará, por se sentir prejudicado com a perda das suas receitas tributárias líquidas efetivas e esperadas no futuro, venha solicitar à União uma compensação em outras bases. De fato, os efeitos da Lei Kandir não alterará no curto prazo o perfil da estrutura da base produtiva do Estado do Pará. Ademais, como já foi dito, a desoneração das exportações não atrairá, de imediato, novos e maciços investimentos privados se o governo estadual, particularmente em parceria criadora de sinergias com a União, não investir maciçamente na região em capital social básico-infraestrutura econômica e social - gerador de externalidades positivas rebaixadoras de custos externos às empresas produtivas.

Para a mudança do perfil da estrutura produtiva da economia do Pará, e superação da forte dependência de impostos de produtos semi-elaborados de exportação, rumo a uma verticalização da indústria local, é preciso que o Estado Estruturante procure viabilizar os investimentos em capital social básico, a exemplo da reconstrução da rodovia Santarém-Cuiabá, das eclusas de Tucuruí e da Hidrovia Araguaia – Tocantins, para atrair novos investimentos privados (Carvalho, 1994).

Não obstante, sendo o governo do Estado do Pará dependente das receitas tributárias do ICMS do setor exportador, a desoneração imediata deste imposto, sobre as exportações das mercadorias e serviços para o mercado externo, promovidas por empresas localizadas em sua base territorial, sem se considerar as peculiaridades das finanças públicas do Estado, poderá agravar ainda mais a frágil capacidade de alavancagem financeira, através da via fiscal, para fins de investimentos públicos.

No passado recente, o governo militar incentivou a implantação de mega-projetos econômicos energéticos e minerais no Pará, voltados exclusivamente para a exportação, em detrimento da economia local. Os efeitos tecnoeconômicos de *backwards* e *forwards* desses empreendimentos, tão necessários a formação da cadeia produtiva regional internalizadora e disseminadora de renda e emprego, foram bastante escassos à economia paraense.

Um dos poucos benefícios desses grandes projetos de base exportadora, e praticamente sem fortes *linkages tecnoindustriais* com o resto da economia paraense, é a arrecadação do ICMS pelo governo estadual. Em compensação, a União, além de conseguir reduzir as importações desses insumos básicos, passou também a incorporar novas divisas cambiais através das exportações líquidas da balança comercial desses produtos minerais.

Tabela 12. Valores Previstos de Entrega Pela União Aos Estados da Federação: (1996-2002)

Unidades Federativas	1996 - 1997		1998 - 2002	
	R\$10 ⁶	%	R\$10 ⁶	%
Norte	235,7	6,5	268,3	6,1
Rondônia	14,6	0,4	17,9	0,4
Acre	5,3	0,2	5,9	0,1
Amazonas	34,0	0,9	50,2	1,0
Roraima	2,2	0,1	2,9	0,1
Pará	158,9	4,4	169,9	4,0
Amapá	20,7	0,5	21,5	0,5
Nordeste	452,3	12,5	556,4	12,6
Maranhão	59,8	1,7	65,6	1,5
Piauí	14,6	0,4	18,6	0,4
Ceará	66,4	1,8	82,9	1,9
Rio Grande do Norte	21,2	0,6	26,4	0,6
Paraíba	16,8	0,5	23,0	0,5
Pernambuco	81,2	2,2	101,6	2,3
Alagoas	48,6	1,3	53,4	1,2
Sergipe	14,7	0,4	19,1	0,4
Bahia	129,0	3,6	165,8	3,8
Sudeste	1.859,0	51,7	2.341,2	53,2
Minas Gerais	432,9	12,1	509,5	11,6
Espirito Santo	148,9	4,1	169,6	3,8
Rio de Janeiro	291,8	8,1	368,9	8,4
São Paulo	985,4	27,4	1.293,2	29,4
Sul	782,0	21,7	910,6	20,7
Paraná	352,1	9,8	394,4	9,0
Santa Catarina	116,3	3,2	144,2	3,3
Rio Grande do Sul	313,6	8,7	372,0	8,4
Centro-Oeste	270,6	7,6	322,8	7,4
Mato Grosso	82,8	2,3	93,3	2,3
Mato Grosso do Sul	62,5	1,7	71,5	1,6
Goiás	73,3	2,1	93,1	2,1
Distrito Federal	47,4	1,4	58,5	1,3
Tocantins	4,6	0,1	6,4	0,1
Total	3.600	100,0	4.400	100,0

Fonte: LC - Nº 87/96 - Anexo.

O modelo de enclave da economia paraense, baseado em empresas de base exportadora, gera divisas para a União sem nenhuma compensação financeira para que o governo estadual possa implementar as soluções – como a reforma agrária para acomodar o crescente aumento de fluxos

migratórios de outras regiões do país e os investimentos em infraestrutura econômica como suporte às atividades produtivas - para os graves problemas sócio-econômicos e ambientais do Estado.

Portanto, a desoneração das exportações, sem a necessária e urgente compensação, poderá agravar ainda mais os problemas sociais do Estado. Há, portanto, que se pensar conjuntamente – a União e o governo Estadual - em outras alternativas para compensar, além das perdas sócio-econômicas imediatas, sobretudo as perdas de natureza tributária-financeira da economia do setor público estadual advindas com a LC-Nº87/96.

Para se ter uma idéia da concentração dessa sangria, é preciso ressaltar que dos 10 (dez) principais produtos da pauta de exportação da economia paraense, que representam 94% do valor da pauta da exportação, 7 (sete) são de produtos semi-elaborados donde provêm os fluxos das receitas tributárias mais significativas do Estado.

5. As Desonerações da LC-Nº87/96 e as Perdas Diretas do Pará

A Lei Complementar Nº 87/96, em vigor desde 16/09/96, em seu art. 3º, inciso II e parágrafo único, combinado com seu art. 32, inciso I, além da desoneração das exportações para o exterior sobre os produtos primários e semi - elaborados, equipara as operações de que trata o inciso II, da referida lei, a saída de mercadoria realizada com o fim específico de exportação para o exterior destinada a empresa comercial exportadora, inclusive *tradings*, ou outro estabelecimento da mesma empresa e armazém alfandegado ou entreposto aduaneiro⁶.

Um dos problemas da Lei Kandir, ao desonerar o ICMS das exportações, diz respeito ao impacto que a perda de parcela da receita do ICMS pode causar sobre a receita pública das unidades da federação e, por conseqüência, sobre a receita dos municípios. Na verdade, essas perdas no curto prazo, além de gerarem efeitos tributários desiguais nos Estados, podem agravar a crise econômica e social das unidades federativas da periferia nacional, sobretudo àquelas dependentes de receitas tributárias sobre as exportações, caso deixe de existir compensações suficientes por parte da União.

Quando a economia brasileira convivia com alta inflação, os impostos indiretos sofriam menos do efeito Oliveira-Tanzi do que os impostos diretos com elevada defasagem temporal entre o fato gerador e a efetiva arrecadação dos recursos aos cofres públicos. Em compensação, numa economia estabilizada, a receita tributária oriunda dos impostos indiretos, a exemplo do ICMS, fica sujeita muito mais aos limites do efeito Lafer, pois estes dependem do peso da carga tributária em relação ao nível da atividade econômica, do que os impostos diretos sobre a renda.

No caso brasileiro, a queda da receita tributária do ICMS, além dos problemas de sonegação fiscal e das inovações tecnológicas da máquina fiscal, se deve em parte as baixas taxas de crescimento do PIB. Acrescente-se que, com o Plano Real, a receita tributária real dos Estados da federação cresceu menos

⁶ Pelas normas anteriores, essas operações eram oneradas, no mínimo, com a mesma carga tributária aplicável às exportações diretas.

proporcionalmente do que os gastos públicos. Entretanto, o problema mais grave, do ponto de vista orçamentário, advém dos Estados exportadores, como o Estado do Pará.

Resende (1996), por exemplo, revela que as estimativas realizadas por técnicos da receita estadual de alguns estados da federação, com base nas estatísticas do comércio exterior, apontam que as receitas estaduais, resultantes da tributação de ICMS nas exportações de produtos primários e semi-elaborados, atingiram um montante de R\$1,6 milhões em 1995. Essas perdas tributárias provenientes da desoneração das exportações são bastante concentradas em cerca de seis (6) estados exportadores da federação, com destaque para o Pará. De fato, analisando-se tabela 13, constata-se que as perdas de receitas tributárias tendem a aumentar em termos absolutos e relativos em relação a arrecadação do ICMS do Estado do Pará. Em 1996, a perda de ICMS sobre as exportações do Pará, entre outubro a dezembro de 1996, após a vigência da LC - Nº 87/96, foi de R\$ 23.358 milhões. A estimativa da perda de tributos do ICMS, para o ano de 1997, foi avaliada em R\$ 95.499 milhões.

Tabela 13. Perdas Diretas da Arrecadação do ICMS com a Desoneração das Exportações: 1996-1997

em

R\$1.000,00

Meses	Arrecadação do ICMS (1996)			Estimativa da Arrecadação do ICMS (1997)			
	Receita Bruta	Perdas ¹ Médias	Receita Líquida	Receita ² Corrigida	Receita Estimada ³	Perdas ¹ Médias	Receita Bruta s/ Desoneração
Janeiro	62.476	-	62.476	68.217	70.264	7.799	78.063
Fevereiro	59.542	-	59.542	65.014	66.964	7.433	74.397
Março	57.298	-	57.298	62.564	64.441	7.152	71.594
Abril	58.911	-	58.911	64.325	66.254	7.354	73.608
Maiο	59.352	-	59.352	64.807	66.751	7.409	74.160
Junho	60.921	-	60.921	66.519	68.515	7.605	76.120
Julho	63.860	-	63.860	69.729	71.821	7.972	79.793
Agosto	68.016	-	68.016	74.267	76.495	8.491	84.986
Setembro	64.172	-	64.172	70.069	72.172	8.011	80.183
Outubro	63.714	7.955	55.759	78.255	80.603	8.946	89.549
Novembro	62.782	7.839	54.943	77.111	79.425	8.816	88.241
Dezembro	60.584	7.564	53.020	74.412	76.644	8.509	85.152
Total	741.628	23.358	718.270	835.289	860.348	95.499	955.847

Fonte: Sefa -Pa/Diretoria de Arrecadação e Informações Fazendárias.

¹A perda mensal no período de jan/set foi de 11,01% do valor do ICMS; ² tomou-se a taxa de inflação de 9,19% dos últimos 12 meses; admitiu-se uma taxa de crescimento real do PIB de 3%.

As perdas do ICMS nas exportações do Pará, quanto comparadas ao PIB estadual a custos de fatores, apresentam uma tendência de aumento de 1,3% (1996) para 1,5% (1997). Na verdade, as perdas acumuladas alcançam um montante de R\$ 177,1 milhões, o equivalente a cerca de R\$ 18,2 milhões acima do valor previsto de entrega pela União (R\$158,9 milhões) para o mesmo período, conforme mostra a tabela 14.

Tabela 14. Perdas Pela Desoneração das Exportações: 1996 - 1997

Discriminação	Perdas na Arrecadação do ICMS (RS 10 ⁶)		% de Perdas Em Relação ao PIB Estadual	
	1996	1997	1996	1997
1. Arrecadação Bruta do ICMS	741,6	955,8	11,8	14,8
2. Perda do ICMS por Desoneração das Exportações	81,6	95,5	1,3	1,5
1.1. Mineradoras	43,7	51,1	0,7	0,8
1.2. Semi-Elaborados	6,2	7,2	0,1	0,1
1.3. Antecipação de Saída	31,7	37,2	0,5	0,6
3. Arrecadação Líquida do ICMS	660,0	860,3	10,6	13,3
4. Percentual da Perda do ICMS (4=2/1x100)	11,0	10,0		

Fonte: PEEM/EBAP/FGV e SEFA/Diretoria de Arrecadação e Informações Fazendárias.
Taxa de câmbio de conversão do PIB Estadual: 1,0449 (03/02/97, Gazeta Mercantil)

Essa situação pode se agravar mais se o crescimento da economia brasileira continuar em marcha lenta, como resultado do processo de globalização financeira (Carvalho, 1997). Ademais, a forte tendência de queda dos preços internacionais das *commodities*, sobretudo dos produtos de exportação dos complexos minero - metalúrgicos de baixo valor agregado no mercado mundial, poderá abalar ainda mais o estado de confiança com relação a incerteza futura das finanças públicas do Estado. Em face do padrão da estrutura produtiva paraense, a participação relativa do ICMS dos produtos semi-elaborados destinados à exportação, em relação a arrecadação total do ICMS Estado, é estimada em cerca de 15%. Nenhum outro Estado da federação tem parcela tão significativa de sua arrecadação de ICMS proveniente dos produtos semi-elaborados.

As perdas tributárias, no caso da economia paraense, tendem a aumentar se se levar em conta que o valor máximo da transferência que a União repassará ao Pará é inferior ao valor provável que o Estado auferiria em face da maturação dos novos projetos nos próximos cinco anos. A sub-estimação da perda da arrecadação do ICMS dos produtos semi-elaborados, no caso do Pará, se deve ao fato de que a base de cálculo para a quantificação do valor máximo de transferência de recursos da União aos Estados tomada para o período de julho de 1995 a junho de 1996, não considerou o fluxo da receita esperada do ICMS oriunda dos grandes projetos em fase de implementação⁷.

De fato, o governo Pará esperava que o aumento das exportações dos produtos semi-elaborados, com a entrada em operação industrial dos novos projetos minero-metalúrgicos de alto padrão exportador *upgrading*, a exemplo dos projetos Salobo – Cobre, Serra Leste - Ouro, Rio Capim-Caulim – viesse dobrar as receitas tributárias de ICMS nos próximos cinco anos.

Pode-se constatar, através do demonstrativo da tabela 15, que a perda tributária de ICMS para o Estado do Pará, a partir do período de julho de 1995 a junho de 1996, é de cerca de 26%. Como se vê,

numa primeira estimativa, confirma-se que a perda do ICMS estadual supera a previsão de ressarcimento de recursos da União, constante no anexo da LC - nº 86/96, em R\$21,1 milhões. Na realidade, só a perda do ICMS das exportações dos semi-elaborados, dos projetos implantados e em implantação, representa um valor de R\$ 136,1 milhões. Além disso, há as perdas por desoneração dos bens de capital e de bens de consumo duráveis que somam mais R\$ 44,7 milhões, conforme confirma a referida tabela 15.

Tabela 15. Demonstrativo das Perdas das Desonerações do ICMS das Exportações dos Semi - Elaborados no Pará: (1996)

em R\$

1,00

Discriminação	Perdas
1. Desoneração das Exportações dos Semi - elaborados	180.907.169,30
.ICMS dos Projetos Implantados	110.950.815,81
.ICMS Derivados dos Projetos a serem implantados	25.200.000,00
2.Desoneração de Bens de Capital	21.317.000,00
3.Desoneração de Bens de Uso e Consumo	23.439.353,50
4.Arrecadação Total do ICMS	704.402.234,77
5.Percentagem da Perda(%)	25,68

Fonte: Sefpa-Pa (1996): A memória de cálculo encontra-se no documento: Projeto Kandir: nota técnica (memória).

6. As Desonerações da LC-Nº 86/96 e as Perdas de Créditos Fiscais no Pará

A Lei Kandir atinge também os créditos de ICMS concedidos pelo governo do estado do Pará. Neste sentido, tem-se que distinguir as seguintes modalidades de créditos de fiscais:

a) os que dão direito a manutenção integral de créditos fiscais, que não serão objeto de estorno, as mercadorias entradas no estabelecimento para integração ou consumo em processo de produção de mercadorias industrializadas, inclusive semi-elaborados (art.32, II, da Lei nº 87/96), em vigor a partir de 01/11/96.

b) os que dão direito a manutenção integral de créditos relativos ao consumo de energia elétrica usada ou consumida no estabelecimento (art.33, II, da Lei nº87/96), em vigor a partir de 01/11/96.

c) os que dão direito a manutenção integral de créditos relativos as mercadorias destinadas ao ativo fixo do estabelecimento (art.33, III, da Lei nº87/96), em vigor a partir de 01/11/96.

d) os que dão direito a crédito de imposto nas operações anteriores às isentas ou não tributadas. sempre que esta seja relativa a produtos agropecuários e, quando autorizado em lei estadual, outras mercadorias (art. 20,§ 6º, da lei nº 87/96), em vigor a partir de 01/11/96.

⁷ Esses projetos privados investirão US\$ 2,1 bilhões e gerarão uma receita estimada de US\$ 420 milhões. Tomando – se uma relação capital/produto de 5, e uma carga tributária de 6%, a expectativa de ICMS fica em US\$ 25,2milhões.

e) os que darão direito de crédito as mercadorias destinadas ao uso ou consumo do estabelecimento nele entradas (art. 33, I, da Lei nº 87/96), em vigor a partir de 1º de janeiro de 1998;

f) as transferências de saldos credores acumulados, a partir da data da publicação da LC - nº 87/96, decorrentes de operações e prestações entre os estabelecimentos localizados no território do Estado para compensação com débitos (art.25, §, 1, da lei nº87/96), em vigor a partir de 16/09/96.

A manutenção integral dos créditos fiscais, por autorização da LC - Nº 87/96, anula por completo o pagamento devido do ICMS para o estado do Pará, ocasionando uma nova forma de desoneração fiscal-financeira. A tabela 16 revela a perda de recursos do Estado por desoneração de crédito fiscal. Constata-se, através da referida tabela, que o Estado do Pará poderá acumular uma perda de recursos, por desoneração de crédito do ICMS, no valor de R\$ 134,2 milhões no período de 1996/97.

Estas perdas de crédito fiscal do ICMS, somadas as perdas diretas por desoneração das exportações do ICMS para o mercado exterior (R\$177,1 milhões), totalizam prejuízo para o Pará no de valor de R\$ 311,3 milhões. Este valor, se comparado ao valor previsto de entrega pela União ao Estado do Pará (R\$158,9 milhões) no mesmo período, fixa um crédito adicional, em favor do Estado do Pará, no valor de R\$ 152,4 milhões.

Tabela 16. Perdas Tributárias por Desoneração de Créditos do ICMS no Estado do Pará: (1996-1997)

em

R\$1.000,00

Créditos Fiscais ¹	1996			1997 ³			Total da Perda Acumulada
	V.Base de Cálculo	% da Perda ²	Perda Acordada	V.Base de Cálculo	% da Perda ²	Perda Acordada	
Modalidade tipo "a"	741.987	2,1	15.582	955.847	2,1	20.073	35.655
Modalidade tipo "b"	1.300.000	1,7	22.100	1.300.000	1,7	22.100	44.200
Modalidade tipo "c"	741.987	3,2	23.744	955.847	3,2	30.587	54.331
Total	2.783.974	7,0	61.426	3.211.694	7,0	72.760	134.186

Fonte: Sefá -Pa/Get - Grupos de Estudos Tributários (1996).

¹O valor base de cálculo para as modalidades "a" e "c" foram o valor da arrecadação total do ICMS; para a modalidade "b" valor base de cálculo usado foi o valor acordado do consumo de energia elétrica no Pará. ²

Os percentuais de perda foram obtidos usando-se a mesma metodologia.

³ Estimativa.

Cabe frisar que, em face da defasagem temporal entre a perda imediata do ICMS e o ressarcimento por parte da União - previsto para o ocorrer inicialmente a título de adiantamento - até 30 dias a após a promulgação da LC-nº87/96, levará o Pará a absorver integralmente o impacto das desonerações sobre a sua receita tributária na medida em que as mesmas serão praticadas, de imediato, pelos contribuintes deste imposto e o ressarcimento posteriormente.

7. As Desonerações da LC-Nº 87/96 e os Estoques de Créditos Fiscais no Pará

Outro fato merecedor de atenção, por parte do governo do Pará, diz respeito aos estoques de crédito fiscal existentes até a publicação da LC - nº 87/96. O modelo de enclave da economia

paraense, predispõe o Estado a não absorver todos os créditos fiscais, através das operações venda no mercado interno e interestadual, como é próprio a uma economia industrial verticalizada, como São Paulo.

Diante desse fato, o Estado do Pará passou a acumular um estoque de crédito fiscal, sobretudo das empresas exportadoras de consumo intensivo de energia elétrica, entre o período que medeia a promulgação da Constituição federal de 88 e a atual LC - nº 87/96. Com efeito, cabe ao Estado, nesse momento, reexaminar o perfil tributário desse estoque de crédito, até a data da vigência da Lei Kandir,

para se evitar ou minimizar o aparecimento de um novo estoque que, acrescido as recentes desonerações diretas, poderão acarretar perdas significativas na receita originária do ICMS.

Neste caso, sugere-se que o governo estude caso a caso a situação dos estoques de crédito. A ausência de estatísticas confiáveis sobre o estoque acumulado de créditos de ICMS no Estado do Pará, dificulta uma análise mais aprofundada sobre o assunto. Entretanto, pode-se fazer algumas inferências, sobre os estoques de crédito existentes no Pará, a partir das informações de algumas das principais empresas do setor mineral e madeireiro.

Albrás

Na cadeia produtiva desta empresa, as matérias-primas e os insumos intermediários necessários para a produção de alumínio são em grande parte, adquiridos no mercado externo e sem incidência tributária devido esses produtos serem comercializados em regime de *draw-back*. Dos insumos importados do exterior, apenas o coque calcinado de petróleo vem sendo tributado porque está excluído desse regime desde de maio de 1995. Os insumos adquiridos sujeitos a incidência tributária do ICMS em que a empresa exportadora vem acumulando créditos fiscais são: energia elétrica (R\$23.835.310,00); coque (R\$3.389.067,00); e outros insumos (R\$2.627.173,00).

Alunorte

Os créditos acumulados de ICMS pela Alunorte, até 1996, referem-se a bauxita (R\$4.050.985,00). Há também uma transferência de crédito de ICMS no valor de R\$ 3.700.000,00.

Cosipar

Esta empresa tem um crédito acumulado, até 1996, no valor de R\$ 792.141,00.

Brascomp

Esta empresa também tem um crédito fiscal, resultante da compra de insumos para uso no processo produtivo de chapas de compensados, no montante de R\$ 3.203.812,00.

Todas essas empresas estão solicitando junto a Sefa do Pará a liberação desses créditos fiscais para pagamento de energia elétrica, aquisição de insumos de bens intermediários e cobertura de débitos em operações internas e interestaduais. A tabela 17, demonstra o estoque acumulado de crédito fiscais por essas empresas.

Tabela 17. Estoques de Créditos Fiscais de ICMS de Algumas Empresas:(1991-1996)

em

R\$1,00

Anos	Albrás	Alunorte	Cosipar	Brascomp	Total
1991	-	-	-	65.270	65.270
1992	-	-	-	734.058	734.058
1993	-	-	-	1.033.077	1.033.077
1994	-	-	-	684.391	684.391
1995	19.716.283	2.631.138	-	280.866	22.628.287
1996	10.135.267	1.419.847	792.140	406.150	12.753.404
1991-1996	29.851.550	4.050.985	792.140	3.203.812	37.898.487

Fonte: Albrás, Alunorte, Cosipar e Brascomp (1996).

8. As Exportações de Produtos Primários e Semi - Elaborados e o ICMS no Pará

Até a década de 50, o padrão das exportações da economia paraense era dominado por uma pauta de produtos agroextrativos. A partir da década de 70, os grandes projetos produtivos do complexo número-metalúrgico e os investimentos na construção da hidrelétrica de Tucuruí, na ferrovia de Carajás e nos complexos portuários no Pará (Barcarena e Rio Trombetas) e no Maranhão (Ponta da Madeira), alteraram o significativamente o perfil das exportações do Pará. A tabela 18, é reveladora desta mudança e da posição que o Pará ocupa hoje como principal Estado exportador da Amazônia.

Tabela 18. Evolução do Valor das Exportações da Amazônia Legal: (1990-1995)

em

US\$1.000,00

Estados	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Pará	1.548.034	1.574.858	1.645.790	1.781.049	1.820.771	2.181.436
Amapá	57.623	53.314	9.378	55.891	73.815	65.791
Tocantins	-	-	347	204	3.722	234
Maranhão	442.620	476.706	427.458	462.627	575.718	671.361
Amazonas	178.291	106.919	148.115	144.867	133.950	138.349
Roraima	182	270	3.465	6.554	5.633	4.356
Rondônia	9.454	19.543	16.799	30.211	36.526	37.742
Acre	2.660	2.211	1.99927	4.094	4.146	5.205
Mato Grosso	253.996	223.601	311.737	329.546	466.033	426.251
Total Amazônia	2.492.860	2.457.422	2.565.016	2.816.043	3.120.314	3.530.726
Brasil Exportação	31.414.000	31.620.000	35.793.000	38.565.000	43.545.000	46.506.000
Brasil Importação	20.661.000	21.011.000	20.554.000	26.256.000	33.079.000	49.663.000

Fonte: Boletim do Banco Central do Brasil (vários números).

Secretaria do Comércio Exterior; Anuário Estatístico do IBGE (vários números);

Secex DTICI e Benchimol (1996).

Em 1995, o Estado do Pará gerou divisas um montante de US\$ 2,2 bilhões de dólares. O principal produto mineral exportado para o mercado externo foi o ferro e gusa (US\$704,6 milhões), seguido pelo alumínio (US\$592,4 milhões). Em face dessa posição de líder de exportação de produtos semi-elaborados, espera-se que a trajetória dessa industrialização conduza a formação da indústria de base capaz de gerar os *linkages* para trás e para frente.

Não obstante, a arrecadação de imposto não reflete o crescimento das exportações para o mercado externo. Apesar do Pará ser um celeiro de divisas para a União, não vem conseguindo alcançar receitas tributárias capazes de cobrir as suas despesas de custeio e de investimentos nos serviços públicos e em infraestrutura econômica e social. Por isso, a reivindicação do Estado do Pará no sentido de obter maiores benefícios desses grandes empreendimentos de mineração, em termos de receita tributária, é inteiramente justa, sobretudo agora com a desoneração das exportações.

A tabela 19, demonstra a tendência de queda na participação do ICMS em relação às exportações do Estado do Pará. Esta tendência está ligada não só a queda nos preços das *commodities* minerais no mercado internacional, como também devido a política cambial do governo federal de manutenção da taxa de câmbio valorizada e de taxas de juros altas.

Tabela 19. Evolução do Valor das Categorias dos Produtos Exportados:(1994-1996)

em

US\$10⁶

Produtos	1994	1995	1996	1997
Produtos Minerais	1.251,0	1549,7	1919,7	2378,1
Produtos Madeireiros	316,8	340,5	365,9	393,2
Pasta Química	89,1	142,1	226,6	361,3
Produtos Agrícolas	40,0	61,5	94,5	145,2
Produtos Florestais	47,0	40,5	40,5	40,5
Produtos da Pesca	40,8	29,9	29,9	29,9
Outros Produtos	35,7	17,0	17,0	17,0
Total das Exportações(FOB)	1.821,0	2.181,0	2.694,1	3.787,3
Total do ICMS(R\$10 ⁶)	388,9	668,9	764,9	955,8
Taxa de Câmbio(R\$/US\$)	0,8440	0,9715	1,0104	1,0412
Total do ICMS(US\$10 ⁶)	460,8	688,5	757,0	917,9
% do ICMS/ Exportações	25,5	31,5	28,1	24,2

Fonte: Benchimol (1996)

Como se vê, o problema da crise das finanças públicas do Estado do Pará, devido a sua peculiaridade econômica, merece entrar na agenda do governo da União para que juntos se possa encontrar uma solução no curto prazo.

Na verdade, sabe-se que as finanças públicas do governo estadual do Pará, diferentemente das dos Estados mais autônomos da federação, a exemplo de São Paulo, têm dificuldades para gerenciar a contento o seu orçamento fiscal vinculado a uma arrecadação de impostos capazes de dá conta dos seus compromissos públicos, sobretudo nas áreas de infraestrutura econômica e social, junto à sociedade paraense.

No caso do Pará, a crise fiscal - financeira é mais grave devido à perda de ICMS decorrente da recente LC - Nº 87/96. É inegável que a sangria de recursos públicos no curto prazo tende a agravar a já tão frágil economia do setor público do Pará.

A tabela 20 demonstra que o seguro-compensação do governo federal para cobrir eventuais prejuízos do Estado do Pará, resultantes de queda efetiva de receita tributária do ICMS, por conta da Lei Kandir, está longe de ressarcir a perda real e esperada do governo estadual.

Como se vê, pela referida tabela, a perda total do estado do Pará, inclusive com os créditos fiscais, no período de 1997/96, é de R\$ 349,2 milhões. Portanto, o crédito adicional de recursos que o Estado do Pará tem com a União, na hipótese de receber todo o valor previsto de entrega (VPE) de acordo com o anexo da LC - Nº 87/96, é de R\$ 190,3 milhões.

Tabela 20. Comparação entre o Ressarcimento do VPE e as Perdas de Receitas do ICMS no Estado do Pará: (1996-1997)

Anos	Previsão do Ressarcimento do VPE (1)		Estimativa da Perda do Estado do Pará							Diferença (3=2-1)
			Perda Direta do ICMS		Perda de Créditos Fiscais do ICMS		Perda do Estoque de Créditos do ICMS		Total (2)	
	R\$10 ⁶	%	R\$10 ⁶	%	R\$10 ⁶	%	R\$10 ⁶	%	R\$10 ⁶	R\$10 ⁶
1996-1997	158,9	4,4	177,1	4,9	134,2	3,7	37,9	1,0	349,2	190,3
Total (VPE)	3.600,00	100,0	3.600,00	100,0	3.600,00	100,0	3.600,00	100,0	3600,00	3.600,00
Perda/VPE	4,4		4,9		3,7		1,1		9,7	5,3

Fonte: Tabelas n^{os} 12, 16 e 17

Apesar do esforço de drástica redução e contenção de despesas, de reorganização do planejamento orçamentário, do estabelecimento de prioridades nos gastos públicos e da melhoria das condições técnicas da máquina arrecadadora do Estado, ainda assim luta-se contra a sonegação fiscal. Ademais, sabe-se que o lançamento da campanha de conscientização, através do apelo aos consumidores da exigência de notas fiscais, contra a sonegação fiscal, juntamente com a melhoria da eficiência dos agentes fazendários das delegacias fiscais, apesar do relativo sucesso, não é suficiente para mobilizar fundos financeiros para alavancar os investimentos que o Estado precisa no curto prazo.

Conclusões e Sugestões

O presente trabalho procurou mostrar os problemas que poderão advir com a abrupta desoneração do ICMS para o Estado do Pará, como consequência da lei Kandir. De modo geral, os Estados brasileiros optaram por uma política de investimento de geração e emprego nos anos 90, em detrimento de uma política de ajustamento das finanças públicas. A forte concessão de benefícios fiscais e a concessão de créditos, baseados no ICMS, acabaram levando a perda da capacidade de arrecadação tributária deste imposto. Os fundos constitucionais e as transferências do FPE, também contribuíram para que o ICMS perdesse a sua vitalidade como fonte de recursos, sobretudo nos Estados da região norte.

No entanto, se é verdade que, para os Estados ricos da federação, o ICMS perdeu a sua importância, como principal fonte de financiamento de gastos públicos, para o Estado do Pará esta fonte ainda é fundamental. Nos anos 90, a forte estabilidade provocada pelo plano real precipitou a queda da receita real do ICMS, ao mesmo tempo em que elevou as despesas de pessoal e encargos financeiros resultantes de dívidas com o setor privado e de emissões de títulos de dívida pública interna e de precatórias. A combinação desses dois problemas, não compensados pelo FPE, é a principal causa da crise fiscal-financeira dos Estados da periferia.

A plena desoneração do ICMS para os produtos e serviços de exportação vem agravar a crise financeira dos Estados que, como o Pará, dependem das receitas tributárias das exportações. Por isso, é preciso que a União compense as perdas dos Estados que terão prejuízo de receita fiscal no curto prazo. Isto significa que a União deve compensar integralmente as perdas do Estado do Pará, nos dois primeiros anos, e reduzir a proporcionalmente a compensação financeira nos anos subsequentes até o ano 2002.

Para isso, o esquema de compensação financeira e os prazos devem estar associados à dinâmica das exportações e as previsões do efeito do aumento das vendas no mercado externo sobre as receitas de ICMS provenientes do ritmo de crescimento das exportações. Convém observar, ainda, que a emenda Constitucional, proposta pelo próprio governo federal, previa a criação de fundo para essas perdas, equivalente a 10% da receita do IPI - correspondente a R\$ 1,6 bilhão de reais (1995) - por um prazo de cinco anos a partir da sua aprovação (Resende, 1996).

Um Fundo Especial para Compensação das Desonerações das exportações (FPEX) dos Estados mais atingidos, em número de seis, talvez merecesse ser examinada pela União. Sabe-se que o governo federal tem uma disponibilidade de R\$ 4,4 bilhões para compensar as desonerações que pode ser usada para cobrir os prejuízos de Estados dependente de receita de exportações, como é o caso do Estado do Pará.

Assim, se é verdade que Estados ricos, como São Paulo, ganharam com a Lei Kandir não só porque possuem um parque industrial fortemente verticalizado, que prescinde da manutenção de créditos, mas também porque as suas empresas ampliarão ainda mais o grau de competitividade dos seus produtos de elevado valor agregado no mercado externo, com resultado da desoneração na origem, o mesmo não pode se dizer para o caso do Estado do Pará que, ao contrário, tem baixo grau de verticalização industrial e empresas que exportam matérias-primas e produtos semi-elaborados para o mercado exterior e importam a maioria dos seus insumos básicos.

Referências

- AFONSO, J.R (1993) . *Divisão nacional dos recursos tributários pelos três níveis de governo*. Rio de Janeiro (mimeo)
- AFONSO, J.R (1993a). *Desequilíbrio fiscal na América Latina: estudo de caso do Brasil*. Rio de Janeiro (mimeo)
- BENCHIMOL, Samuel (1996). *Amazônia 95:Paraiso do fisco e celeiro de divisas*. Manaus, reprográfica.
- BENCHIMOL, Samuel (1996). *Exportação da Amazônia Brasileira: 1994/1995*. Manaus, reprográfica.
- CARVALHO, David Ferreira (1994). *Industrialização Tardia e Grandes Projetos na Amazônia. Revista do Centro Sócio - Econômico*. Belém, CSE/UFPA.
- CARVALHO, David Ferreira (1997). *Globalização Financeira, Estabilização e Finanças Públicas na Economia Brasileira*. Belém (inédito).
- Diário Oficial/República Federativa do Brasil (1996). *Lei Complementar nº 87/96*. Brasília.
- FILHO JUSTEN, Marçal (1984).Crédito de ICM na isenção e na não incidência. *Revista de Finanças Públicas*. Brasília, MF.
- LONGO, Carlos Alberto (1985). Implicações de uma política tributária para o governo estadual. *Revista de Finanças Públicas*. Brasília, MF.
- PIANCASTELLI, Marcelo & PEROBELLI, Fernando (1996). ICMS; evolução recente e guerra fiscal. *Texto para discussão nº 402*. Brasília, IPEA.
- MUSGRAVE, Richard (1973). *Teoria das Finanças Públicas*. São Paulo, Atlas/MEC.
- OLIVEIRA, F.O (1995). *Crise, reforma e desordem do sistema tributário nacional*. Campinas, Unicamp.
- RESENDE, F (1995). Federalismo no Brasil. In: *Economia Política*. vol 15,3 (59), jun/set.
- RESENDE, F (1996). O processo da reforma tributária. *Texto para discussão nº396*.Brasília, IPEA.
- REIS, Estácio José (1996). Capacidade tributária dos estados brasileiros: 1970/90. *Texto para discussão nº 404*.Brasília, IPEA.
- SILVA, A. B. de Oliveira & CONSIDERA, C.M. et alli (1996). Produto Interno Bruto por Unidade da Federação. *Texto para discussão nº 424*.Brasília, IPEA.
- SEFA/PA (1997). *Desempenho da Arrecadação Estadual de ICMS e IPVA:1995/96*. Belém, DAIF.