

# TEXTO PARA DISCUSSÃO

**N° 113**

**A reforma  
tributária e a  
desoneração  
fiscal das  
exportações**

**Eduardo  
Augusto  
Guimarães**

**Outubro de 1995**

# **A reforma tributária e a desoneração fiscal das exportações**

**Eduardo Augusto Guimarães**

**Outubro de 1995**

**Apoio:**

**Associação Comercial do Rio de Janeiro**

---

## SUMÁRIO EXECUTIVO

A desoneração fiscal das exportações tem sido uma preocupação da política brasileira de comércio exterior. Não obstante, em decorrência de dispositivos legais e mesmo constitucionais vigentes e da prática de algumas instâncias de governo, essa desoneração é apenas parcial, subsistindo ainda uma carga tributária não desprezível sobre os produtos exportados pelo país, associada principalmente ao imposto indireto de competência estadual e aos impostos e contribuições com incidência em cascata.

A carga tributária residual mais relevante está associada ao ICMS, decorrendo sobretudo da taxaço dos produtos primários e semi-elaborados e de problemas relativos ao crédito acumulado referente a etapas anteriores da cadeia produtiva, notadamente nos casos em que os insumos são provenientes de outro estado.

O impacto dos encargos fiscais com incidência em cascata sobre as exportações, embora menor, também não é desprezível. No caso do PIS e do COFINS, mesmo o crédito fiscal a título de ressarcimento dos valores pagos em etapas anteriores da cadeia produtiva, estabelecido recentemente, não assegura necessariamente a recuperação total das contribuições acumuladas. Além disso, as exportações são ainda oneradas pelo Imposto sobre Serviços e pelas diversas modalidades de contribuição que incidem sobre a folha de salário.

A reforma tributária em vias de ser promovida pelo Governo Fernando Henrique Cardoso constitui uma oportunidade de assegurar a efetiva eliminação dessa carga tributária residual ainda incidente sobre as exportações. O reconhecimento da necessidade de se avançar nessa direção é, aliás, consensual no âmbito da discussão sobre a reforma. Esse consenso não significa, no entanto, necessariamente, que essa desoneração plena venha efetivamente ser alcançada. De um lado, porque a eliminação da carga tributária residual pressupõe, em alguns casos, como o dos impostos e contribuições em cascata, uma revisão do sistema tributário mais profunda do que parece ser viável na atual conjuntura. De outro, porque a renúncia fiscal implícita na desoneração das exportações afeta de forma diferenciada as diversas instâncias de governo e os diferentes estados e municípios, impondo, em alguns casos, perdas de receita expressivas. Nesse sentido, apesar do mencionado consenso, há um risco efetivo de um impasse político que inviabilize a aprovação da reforma ou que resulte em compromisso que perpetue o ônus fiscal incidente sobre as exportações.

### **A reforma tributária e as contribuições sociais**

A proposta de reforma fiscal elaborada pelo Executivo, em sua versão atual, passa ao largo da questão das contribuições sociais. Vale registrar, contudo, a existência de diversas proposições relativas a essas contribuições formuladas no âmbito do debate em torno da reforma. Essas proposições incluem a extinção de todas as contribuições sociais ou de algumas delas e sua substituição por um imposto de caráter universal (com base, por exemplo, nos valores das transações financeiras) ou por uma nova contribuição de base não-cumulativa (ou seja, uma contribuição sobre valor agregado).

Do ponto de vista da desoneração fiscal das exportações, essas propostas tem implicações diferentes. A eliminação de uma contribuição social implica evidentemente uma redução da carga tributária incidente sobre as exportações. Contudo, a substituição da contribuição social por um tributo incidente sobre os valores das transações financeiras, que é um tributo de natureza cumulativa, inviabiliza a completa desoneração das exportações. Ao contrário, sua transformação em uma contribuição sobre o valor agregado viabiliza essa desoneração.

### **Os impostos indiretos: o modelo proposto pela emenda constitucional**

No tocante aos impostos indiretos, a reforma tributária proposta na emenda constitucional encaminhada pelo Executivo ao Congresso contem algumas modificações significativas, com implicações no tocante à desoneração fiscal das exportações.

A proposta do Executivo consiste basicamente na criação de um único imposto indireto, cobrado pelo método do valor agregado e partilhado pela União e pelos Estados – o que envolve a extinção do Imposto sobre Produtos Industrializados e sua substituição por uma alíquota federal incidente sobre a mesma base do ICMS estadual, vale dizer, por um ICMS federal.

Por outro lado, ao mesmo tempo em que procura assegurar certa uniformidade na política tributária dos estados, a emenda constitucional remete, à decisão posterior do Senado Federal, a questão da divisão do ICMS (estadual) incidente sobre as operações interestaduais entre o estado produtor e o estado de destino do produto. De fato, ao definir a competência do Senado para regulamentar a destinação do imposto estadual decorrente dessas operações, a emenda torna possível seja a repartição do ICMS entre os estados de origem e de destino da mercadoria, seja mesmo o abandono do “princípio de origem” e a adoção do “critério do destino” para a tributação das operações interestaduais.

Em relação à desoneração das exportações, a emenda estende aos produtos semi-elaborados e aos produtos primários a isenção do ICMS estadual e prevê o ressarcimento em dinheiro se os créditos forem superiores aos débitos.

Essa última disposição elimina, em princípio, um dos obstáculos que atualmente tem impedido a plena eliminação dos tributos incidentes sobre as exportações. Subsiste, no entanto, a objeção do estado exportador em reconhecer o crédito nos casos em que os insumos são provenientes de outro estado, o que impõe ao estado exportador o ônus de proceder a restituição de um imposto que efetivamente não coletou. É verdade que a possibilidade, aberta pela emenda constitucional, de transferência da imposto arrecadado nas operações interestaduais para o estado de destino elimina essa dificuldade. Essa é, no entanto, apenas uma possibilidade, de implementação incerta e, de toda forma, não imediata.

O novo imposto deverá entrar em vigor no exercício financeiro de 1998, mantendo-se a cobrança do IPI e do ICMS até dezembro de 1997. A emenda proposta introduz, no entanto, para esse período de transição, algumas modificações significativas na legislação do IPI e do ICMS, antecipando, em alguns casos, características do novo imposto. Assim, estabelece, de imediato, a não incidência do imposto nas operações

---

de exportação – estendendo a desoneração do ICMS aos produtos semi-elaborados e aos produtos primários – assegurados a manutenção e o ressarcimento dos créditos relativos às operações anteriores.

### **O ônus da desoneração fiscal : o mecanismo de compensação temporária previsto pela emenda constitucional**

A emenda preve uma fórmula de compensação transitória para a perda de receita provocada pela desoneração fiscal das exportações dos produtos primários e semi-elaborados. Essa compensação consiste na transferência para os estados de 10% da arrecadação do IPI, sendo tais recursos partilhados segundo a participação de cada estado no valor total das exportações dos produtos atualmente sujeitos à incidência do ICMS (cabe aos municípios 25% da quota do estado). Vale notar que essa fórmula simplesmente reproduz dispositivo constitucional que instituiu, em 1988, o Fundo de Participação das Exportações - FPEX destinado a compensar os estados pela renúncia fiscal relativa à exportação de produtos industrializado. O FPEX é mantido pela emenda constitucional, mas submetido ao mesmo esquema de redução gradual estipulado para o novo mecanismo de compensação. Em ambos os casos, tanto para os produtos industrializados como para os primários e semi-elaborados, o mecanismo de compensação extingue-se a partir de 2001.

Assinale-se que o fundo proposto na emenda constitucional compensa apenas parcialmente as perdas incorridas pelos estados. Tomando-se por base valores relativos a 1994, constata-se que, para o conjunto dos estados, a perda de arrecadação com a extinção do ICMS incidente sobre os produtos primários e semi-elaborados supera em US\$ 432 milhões as transferências compensatórias nas condições previstas para 1997 e em US\$ 1224 milhões na situação de extinção da transferência prevista para o ano 2001. Além disso, ao promover a extinção gradual do FPEX, a emenda constitucional impõe uma perda adicional aos estados que, somadas às cifras anteriores, alcança o montante de US\$ 2016 milhões com o fim das transferências em 2001 – valor que corresponderia a cerca de 6% da receita básica dos estados em 1994. Enfatize-se que essas perdas incidem de forma bastante diferenciada sobre as diversas unidades da federação, correspondendo em alguns casos a parcela significativa da receita do estado. O impacto é particularmente relevante em relação aos estados de Espírito Santo, Pará, Paraná, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

O mecanismo previsto pela emenda constitucional parece, portanto, ser insuficiente para vencer a resistência das unidades da federação às alterações propostas. Nesse sentido, sua revisão pode vir a constituir uma condição necessária para a aprovação da emenda encaminhada ao Congresso.

### **O ônus da desoneração fiscal: uma proposta eqüitativa com compensação permanente**

A atividade exportadora diz respeito antes à nação como um todo do que à unidade da federação onde tem lugar. De fato, a especificidade dessa atividade, vale dizer, sua capacidade de gerar divisas e viabilizar o acesso a mercadorias e serviços produzidos no resto do mundo, resulta em benefício para o país que, no entanto, não é diretamente apropriado pelo estado exportador. Cumpre, portanto, questionar a adequação de fazer recair sobre esse estado o ônus da desoneração fiscal do ICMS.

Aqui, cabe considerar a lógica do sistema tributário vigente - se baseado no princípio da origem ou no critério do destino. No caso em que o imposto indireto é apropriado pelo estado de destino da mercadoria, é natural que o ônus da desoneração fiscal das exportações recaia sobre o estado produtor-exportador (aliás, nesse caso, o estado produtor tampouco se apropria do tributo mesmo nas vendas interestaduais). A situação é inteiramente distinta, no entanto, quando vigora o princípio da origem. Nesse caso, impor ao estado exportador o ônus da desoneração fiscal, significa penalizá-lo por exportar.

Se não cabe penalizar o estado exportador, não cabe tampouco transferir para o Governo Federal o ônus da desoneração de tributos estaduais. Parece recomendável, portanto, que esse ônus seja repartido entre o conjunto das unidades da federação.

Um mecanismo adequado para promover essa repartição consiste em efetuar o débito do ICMS estadual sobre a operação de exportação em benefício do estado produtor (observando, por exemplo, a mesma alíquota incidente sobre as operações interestaduais), emitindo-se ao mesmo tempo um Certificado de Crédito Fiscal, a ser utilizado pela empresa exportadora para o pagamento de tributos federais ou, eventualmente, ressarcido em dinheiro pela União. Por outro lado, a União se compensaria desta perda de receita abatendo, de suas transferências para os estados e municípios, o valor dos certificados efetivamente recebidos em pagamento de impostos. Desta forma, o ônus da desoneração fiscal seria repartido entre o conjunto de estados e municípios. Essa repartição comporta diversas alternativas.

Uma dessas alternativas focaliza a desoneração fiscal como um custo de geração de divisas e distribui esse custo entre os estados segundo os respectivos dispêndios de divisas com importações. Por conseguinte, o ônus é repartido entre os estados em função de suas participações no valor total das importações do país.

Um exercício de simulação a partir desse critério indica que o impacto do mecanismo proposto, do ponto de vista da perda de receita das unidades da federação, é significativamente inferior à perda associada ao esquema de compensação previsto em caráter transitório pela emenda constitucional. Além disso, a compensação oferecida é de natureza permanente. Por outro lado, o mecanismo sugerido não envolve aumento do volume de transferências da União para os estados, recaindo o ônus da desoneração das exportações inteiramente sobre as próprias unidades da federação. Em síntese, o mecanismo de compensação apenas redistribui esse ônus entre os diferentes estados em função das respectivas participações nas importações.

Uma outra alternativa considera a possibilidade de que a União ofereça efetivamente ao conjunto dos estados alguma compensação pela renúncia fiscal envolvida na plena desoneração das exportações da incidência do ICMS estadual. A receita proveniente do Imposto de Importação pode constituir essa compensação. Nesse caso, o mecanismo de compensação pode ser operado de forma articulada à sistemática prevista na alternativa anterior; assim, o ônus a ser rateado e debitado aos estados corresponderia não mais ao valor total dos Certificados de Crédito Fiscal recebidos pela União em pagamento de impostos, mas sim à diferença entre esse valor e o montante arrecadado como Imposto de Importação no período.

Cabe reiterar, por fim, que o mecanismo de compensação aqui proposto está construído a partir da lógica de um sistema tributário orientado pelo princípio da tributação na origem. A eventual adoção do critério de destino torna esse mecanismo desnecessário e mesmo inadequado. Enfatize-se, no entanto, que, embora a emenda constitucional encaminhada ao Congresso aponte na direção desse último critério, sua adoção não é certa e, de toda forma, não será imediata. Assim, o mecanismo proposto para a repartição do ônus da desoneração fiscal das exportações pode desempenhar um papel relevante nos próximos anos, amortecendo inclusive a reação dos estados à aprovação da reforma tributária prevista pela emenda constitucional.

Vale ter presente que a efetiva desoneração fiscal das exportações não requer apenas a identificação das alterações legais requeridas para remover a carga tributária residual hoje existente, mas depende também da proposição e negociação de mecanismos de compensação das perdas impostas por aquelas alterações que viabilizem politicamente a aprovação da reforma.



---

**SUMÁRIO**

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>8</b>
<b>2. A CARGA TRIBUTÁRIA INCIDENTE SOBRE AS EXPORTAÇÕES</b>	<b>9</b>
<b>3. OS LIMITES DA DESONERAÇÃO FISCAL: O ACORDO SOBRE SUBSÍDIOS DO GATT</b>	<b>13</b>
<b>4. A REFORMA TRIBUTÁRIA E A DESONERAÇÃO FISCAL DAS EXPORTAÇÕES</b>	<b>15</b>
4.1. <i>Contribuições sociais</i>	15
4.2. <i>Impostos indiretos: o novo modelo</i>	17
4.3. <i>Impostos indiretos: o período de transição e a compensação temporária para os estados</i>	20
<b>5. O ÔNUS DA DESONERAÇÃO FISCAL DAS EXPORTAÇÕES: UMA PROPOSTA EQUITATIVA COM COMPENSAÇÃO PERMANENTE</b>	<b>21</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A desoneração fiscal das exportações tem sido uma preocupação da política brasileira de comércio exterior. Não obstante, em decorrência de dispositivos legais e mesmo constitucionais vigentes e da prática de algumas instâncias de governo, essa desoneração é apenas parcial, subsistindo ainda uma carga tributária não desprezível sobre os produtos exportados pelo país, associada principalmente ao imposto indireto de competência estadual e aos impostos e contribuições com incidência em cascata. Como vem sendo reiteradamente apontado pelos empresários, essa carga residual constitui, juntamente com os custos de transporte e portuários, um dos componentes mais relevantes do chamado Custo Brasil, afetando de forma significativa a competitividade de produtos brasileiros no mercado externo.

O reconhecimento da necessidade de assegurar a completa desoneração fiscal das exportações é hoje consensual no âmbito da discussão sobre a reforma tributária. Esse consenso não significa, no entanto, necessariamente, que a reforma em vias de ser promovida pelo Governo Fernando Henrique Cardoso venha promover a efetiva eliminação da carga tributária ainda incidente sobre as exportações. De um lado, porque essa eliminação pressupõe, em alguns casos, como o dos impostos e contribuições em cascata, uma revisão do sistema tributário mais profunda do que parece ser viável na atual conjuntura. De outro, porque a renúncia fiscal implícita na desoneração das exportações afeta de forma diferenciada as diversas instâncias de governo e os diferentes estados e municípios, impondo, em alguns casos, perdas de receita expressivas. Nesse sentido, apesar do mencionado consenso, há um risco efetivo de um impasse político que inviabilize a aprovação da reforma ou que resulte em compromisso que perpetue o ônus fiscal incidente sobre as exportações.

As dificuldades mais relevantes parecem estar associadas ao ICMS – em particular, à desoneração dos produtos primários e semi-elaborados e aos problemas relativos ao crédito acumulado em etapas anteriores da cadeia produtiva. Aqui, a ausência de um mecanismo que promova uma adequada distribuição, entre as distintas esferas de governo e entre as unidades da federação, do ônus acarretado pela eliminação de tais encargos pode implicar o impasse no processo de reforma fiscal.

Por conseguinte, a efetiva desoneração fiscal das exportações não requer apenas a identificação das alterações legais requeridas para remover a carga tributária residual hoje existente, mas depende também da proposição e negociação de mecanismos de compensação das perdas impostas por aquelas alterações que viabilizem politicamente a aprovação da reforma.

O presente texto enumera inicialmente os dispositivos legais vigentes que desoneram as exportações de impostos e contribuições específicas, indicando a carga residual ainda incidente e as principais questões associadas à gestão daqueles dispositivos legais. A terceira seção aponta os limites para a desoneração fiscal da atividade exportadora definidos pelos compromissos assumidos pelo país no âmbito do GATT. A quarta seção focaliza a reforma tributária proposta pelo Executivo, procurando avaliar em que medida o novo desenho do sistema tributário permite avançar no sentido da desoneração fiscal das exportações. Focaliza também as possíveis alternativas e desdobramentos que tem surgido no atual debate sobre a reforma fiscal. A quinta seção examina a questão do ônus imposto aos estados pela desoneração do

ICMS e sugere mecanismos que permitem distribuir de forma mais eqüitativa essa perda; tais sugestões têm em vista contribuir para um processo de negociação que viabilize a aprovação da reforma. A última seção destaca as principais conclusões do documento.

## 2. A CARGA TRIBUTÁRIA INCIDENTE SOBRE AS EXPORTAÇÕES

O sistema tributário brasileiro se caracteriza pela existência de um amplo espectro de impostos e contribuições. Cabe destacar aqui os principais tributos que oneram a atividade produtiva, distinguindo entre:

- (I) Os **impostos diretos** relativos às pessoas jurídicas, incidentes sobre seus rendimentos, que compreendem: (i) o Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica, com alíquota de 25%, e os adicionais de 12% e 18%; e (ii) a Contribuição sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas (CSLL), com alíquota de 9,09%.
- (II) Os **impostos indiretos**, incidentes:
  - (II.1) **Sobre o valor agregado**: (i) o Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, de competência federal; e (ii) o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, de competência estadual; e
  - (II.2) **Sobre o valor das transações**: (i) o Imposto sobre Prestação de Serviços de Qualquer Natureza - ISS, de competência municipal; e (ii) o Imposto de Importação, de competência federal.
- (III) As **contribuições sociais**, que tem como base de cálculo:
  - (III.1) A **folha de salários**, compreendendo nesse caso: (i) a Contribuição dos Empregadores para a Seguridade Social (20% mais 1%, 2% ou 3% referente a acidentes de trabalho); (ii) a contribuição para o FGTS (8%); (iii) a contribuição do salário-educação (2,5%); (iv) a contribuição para SESI/SENAI ou equivalente (2,5%); (v) a contribuição adicional para o INCRA (0,2%); e (vi) a contribuição para o SEBRAE (0,6%); e
  - (III.2) A **receita das empresas**, compreendendo nesse caso: (i) a Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS (2%); e (ii) a Contribuição para o PIS/PASEP (0,65%).

Face essa elevada carga tributária e seu efeito potencialmente adverso para a competitividade das exportações, a política brasileira de comércio exterior tem contemplado a desoneração fiscal parcial das exportações. Neste sentido, estão atualmente em vigor os seguintes dispositivos legais que estabelecem a desoneração de impostos e contribuições específicas:

---

**I. Relativas a impostos diretos:<sup>1</sup>**

1. Isenção da contribuição social sobre o lucro decorrente de exportações incentivadas (Lei 7689/88/art.2).

**II. Relativas a impostos indiretos:**

1. Isenção do IPI e do ICMS sobre as exportações de manufaturados, bem como manutenção e utilização do crédito do IPI relativo a insumos empregados na industrialização de produtos exportados (Decreto 87981/82/art44,52 e Decreto-lei 491/69/art5; originalmente Lei 4502/64, Decreto 61514/67 e Decreto-lei 406/68; reafirmado pela Lei 8402/92).
2. Crédito do IPI incidente sobre bens de fabricação nacional adquiridos no mercado interno e exportados (Decreto-lei 1894/81/art1,I, reafirmado pela Lei 8402/92).
3. Regime de *drawback* em três modalidades:
  - (i) Isenção dos tributos que incidirem sobre a importação de mercadoria, em quantidade e qualidade equivalente à utilizada no beneficiamento, fabricação, complementação ou acondicionamento de produto exportado (Decreto-lei 2434/88, mantendo o Decreto-lei 37/66/art78,III, reafirmado pela Lei 8032/90 e pela Lei 8402/92).
  - (ii) Restituição, total ou parcial, dos tributos que hajam incidido sobre a importação de mercadoria exportada após beneficiamento ou utilizada na fabricação, complementação ou acondicionamento de outra exportada (inciso I do Decreto-lei 37/66/art78, restabelecido pela Lei 8402/92; esta modalidade de *drawback* havia sido excluída pelo Decreto-lei 2434/88).
  - (iii) Suspensão do pagamento dos tributos sobre a importação de mercadoria a ser exportada após beneficiamento ou destinada à fabricação, complementação ou acondicionamento de outra a ser exportada. (inciso II do Decreto-lei 37/66/art78 restabelecidos pela Lei 8402/92; esta modalidade de *drawback* havia sido excluída pelo Decreto-lei 2434/88).

Esse benefício, em todas as três modalidades, incide sobre o Imposto de Importação, IPI e ICMS e se estende a quaisquer taxas que não representem efetiva contraprestação de serviços realizados na importação (por exemplo, Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante).

4. As compras internas com fim exclusivamente de exportação são comparadas e observam o mesmo regime e tratamento fiscal que as importações desoneradas com fim exclusivamente de exportação feitas sob o regime de *drawback*. (Lei 8402/92/art3, regulamentado pelo Decreto 452/92 modificado pelo Decreto 541/92).

---

<sup>1</sup> Registre-se ainda a isenção ou redução de Imposto de Renda na fonte incidente sobre as remessas ao exterior relativas a: (i) pagamento de despesas com promoção e propaganda de produtos brasileiros e manutenção de escritórios e armazéns (Decreto-lei 1118/70/art.3, modificado pelo Decreto-lei1189/71/art.6, reafirmado pela Lei 8402/92); e (ii) juros por financiamento a exportação (Decreto-lei 815/69/art.1, com modificações da Lei 7450/85/art.87 e Decreto-lei2303/art.11, reafirmado pela Lei 8402/92).

5. Garantia de concessão dos incentivos fiscais à exportação previstos por lei ao produtor-vendedor que efetue venda de mercadoria à empresa comercial exportadora, para o fim específico de exportação (Decreto-lei 1248/72/art3, reafirmado pela Lei 8402/92).

### III. Relativos a contribuições sociais:

1. Não incidência, sobre a receita derivada de exportações, da contribuição para o COFINS e para o PIS/PASEP (Decreto-lei 1940/82/art1,#3, reafirmado pela Lei 8402/92, e Decreto-lei 7714/88).
2. Crédito presumido do IPI, como ressarcimento das contribuições para o COFINS e para o PIS/PASEP incidente sobre matérias-primas e produtos intermediários adquiridos no mercado interno por empresa exportadora, equivalente a 5,37% do montante resultante da aplicação, sobre o valor total das aquisições de matérias-primas e produtos, do percentual correspondente à relação entre a receita de exportação e a receita operacional do produtor exportador (MP 674 de 25/10/94, reafirmada por sucessivas MPs, sendo a última a MP 1074 de 28/07/95; regulamentado pela Instrução Normativa da Receita Federal 21/95).

Embora tais dispositivos legais desonerem as exportações de parcela significativa da carga tributária incidente sobre as atividades produtivas no país, essa desoneração é apenas parcial, subsistindo ainda uma carga não desprezível sobre os produtos exportados, associada principalmente aos impostos indiretos de competência estadual e aos impostos e contribuições com incidência em cascata.

As questões mais relevantes estão associadas ao ICMS.

- Aponte-se, em primeiro lugar, a taxaço dos produtos primários e semi-elaborados, esses últimos incluídos na base de tributação do ICMS pela Constituição de 1988. A incidência desse tributo sobre as exportações do país não é desprezível, afetando, em alguns casos de forma significativa, a competitividade de uma ampla gama de produtos no mercado externo. De fato, estimativa apresentada em Piani e Kume indica que 54% das exportações brasileiras em 1994 eram passíveis de cobrança do ICMS.<sup>2</sup> Com referência à classificação utilizada pela estatística de comércio exterior, as exportações tributáveis correspondiam a 100% das exportações de produtos primários, a 89% das de semimanufaturados e 25% das de produtos manufaturados.
- Por outro lado, mesmo em relação aos manufaturados isentos, há problemas no tocante ao crédito acumulado, referente a etapas anteriores da cadeia produtiva. A utilização de tal crédito pressupõe a existência de outros débitos fiscais com o estado, no pagamento dos quais o crédito poderia ser utilizado. Esta possibilidade não existe, no entanto, em alguns casos – por exemplo, quando a unidade produtiva implantada no estado se dedica fundamentalmente à exportação. Algumas unidades da federação procederam, no passado, a devolução em dinheiro do imposto pago; tal procedimento não é mais praticado.

---

<sup>2</sup> G. Piani e H.Kume. "Nota sobre o ICMS nas exportações de produtos básicos e semi-elaborados no Brasil". 1995 (texto não publicado).

- Além disso, nos casos em que os insumos são provenientes de outro estado, a utilização pela empresa exportadora do crédito fiscal associado a tais insumos significa que o estado exportador está procedendo a restituição de um imposto que efetivamente não coletou. É natural, portanto, a relutância do estado exportador em reconhecer esse crédito.
- Mencione-se ainda que alguns impostos sobre insumos utilizados na produção para exportação não são objetos de desoneração; este é o caso do ICMS incidente sobre serviços públicos.

O impacto dos encargos fiscais com incidência em cascata sobre as exportações, embora menor, também não é desprezível.

- Dentre esses tributos, o PIS e o COFINS eram, até recentemente, os que mais oneravam as exportações. De fato, embora a receita relativa ao produto exportado estivesse isenta, não existia mecanismo para o ressarcimento dos valores pagos em etapas anteriores da cadeia produtiva e que oneram o custo da mercadoria exportado.
- Legislação introduzida em meados de 1994, e que não chegou a ser regulamentada, previa crédito fiscal de 2,65% sobre a base de cálculo indicada, o que significava a desoneração das contribuições que incidiam diretamente sobre os insumos comprados pelo produtor-exportador, mas não eliminava aquelas ocorridas em etapas anteriores da cadeia produtiva. A elevação, em meados de 1995, daquele percentual para 5,37% procura compensar também as contribuições associadas a transações anteriores à venda do insumo para o exportador.
- Contudo, mesmo nesse caso, o mecanismo adotado não assegura necessariamente a recuperação total das contribuições acumuladas em etapas anteriores da cadeia produtiva. Além disso, observe-se ainda que, embora a questão não esteja ainda inteiramente estabelecida, o ressarcimento previsto parece não beneficiar as exportações de produtos isentos do IPI ou mesmo dos sujeitos à alíquota de 0%.
- As exportações são ainda oneradas pelo Imposto sobre Serviços, seja por aquele pago diretamente pela empresa exportadora, seja por aquele recolhido em etapas anteriores da cadeia produtiva e repassado ao preço dos serviços vendidos ao exportador.

Por fim, cabe lembrar que as exportações são, evidentemente, oneradas também pelas diversas modalidades de contribuição social que incidem sobre a folha de salário – a Contribuição dos Empregadores para a Seguridade, a contribuição para o FGTS, a contribuição do salário-educação, a contribuição para SESI/SENAI ou equivalente, a contribuição adicional para o INCRA e a contribuição para o SEBRAE. Também nesse caso, o efeito sobre o custo do produto exportado é cumulativo, resultando tanto do impacto direto sobre o custo da mão-de-obra contratada na atividade exportadora, quanto do ônus incorrido em etapas anteriores da cadeia produtiva.

### 3. OS LIMITES DA DESONERAÇÃO FISCAL: O ACORDO SOBRE SUBSÍDIOS DO GATT

Os limites para a desoneração fiscal da atividade exportadora estão, em boa medida, definidos pelos compromissos assumidos pelo país no âmbito do GATT e, em particular, pelo Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias, reformulado no contexto da Rodada Uruguai.

A nova versão do Acordo, ao contrário de seu predecessor, inclui uma categorização dos subsídios. Estabelece, inicialmente, que apenas os "subsídios específicos" – aqueles concedidos apenas a certas empresas, indústria ou grupos de empresas ou indústrias – estão sujeitos à disciplina do acordo. Dentre esses, o Acordo diferencia três categorias de subsídios.

- A primeira categoria é a dos "subsídios proibidos", que compreende aqueles cujos critérios de concessão refiram-se a exigências de desempenho exportador e de conteúdo local.
- A segunda categoria é a dos "subsídios acionáveis". O acordo estabelece que nenhum membro deve causar, pela concessão de subsídios, "efeitos adversos" aos interesses de outros signatários, conceito que inclui: (i) o dano à sua produção doméstica; (ii) a anulação ou redução de concessões e vantagens anteriormente oferecidas (em particular, os benefícios decorrentes da consolidação de tarifas); e (iii) o "prejuízo sério" (ou ameaça de prejuízo sério) aos interesses de outro país. No caso dessa categoria, os países que se considerarem afetados pelo subsídio concedido por um determinado país podem encaminhar o assunto ao órgão da Organização Mundial do Comércio encarregado de solução de controvérsias, recaindo o ônus da prova sobre o país que concedeu o subsídio, o qual deve provar que tal política não causa prejuízo sério a outro país.
- A terceira categoria corresponde aos "subsídios não-acionáveis", compreendendo tanto subsídios não-específicos como os que, apesar de específicos, estiverem enquadrados nos seguintes programas: (i) assistência à pesquisa e desenvolvimento, dentro de limites definidos quanto ao desenvolvimento de produtos; (ii) assistência a regiões menos desenvolvidas, também sob certas condições; e (iii) implementação de programas ambientais, dentro de certos parâmetros de custo.

O Acordo inclui, como seu Anexo I, uma "Lista ilustrativa dos subsídios às exportações" que se refere especificamente à questão tributária. Assim, destaca os seguintes exemplos de subsídios:<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> O significado destas limitações é explicitado pelas definições, formuladas em nota de rodapé, dos conceitos utilizados: "The term 'direct taxes' shall mean taxes on wages, profits, interests, rents, royalties, and all other forms of income, and taxes on the ownership of real property; The term 'import charges' shall mean tariffs, duties, and other fiscal charges not elsewhere enumerated in this note that are levied on imports; The term 'indirect taxes' shall mean sales, excise, turnover, value added, franchise, stamp, transfer, inventory and equipment taxes, border taxes and all taxes other than direct taxes and import charges; 'Prior-stage' indirect taxes are those levied on goods or services used directly or indirectly in making the product; 'Cumulative' indirect taxes are multi-staged taxes levied where there is no mechanism for subsequent crediting of the tax if the goods or services subject to tax at one stage of production are used in a succeeding stage of production; 'Remission' of taxes includes the refund or rebate of taxes; 'Remission or drawback' includes the full or partial exemption or deferral of import charges. Inputs consumed in the production process are inputs physically incorporated, energy, fuels and oil used in the production process and catalysts which are consumed in the course of their use to obtain the exported product."

---

“(a) The provision by governments of direct subsidies to a firm or an industry contingent upon export performance.

.....

“(e) The full or partial exemption remission, or deferral specifically related to exports, of direct taxes or social welfare charges paid or payable by industrial or commercial enterprises.

(f) The allowance of special deductions directly related to exports or export performance, over and above those granted in respect to production for domestic consumption, in the calculation of the base on which direct taxes are charged.

(g) The exemption or remission, in respect of the production and distribution of exported products, of indirect taxes in excess of those levied in respect of the production and distribution of like products when sold for domestic consumption.

(h) The exemption, remission or deferral of prior-stage cumulative indirect taxes on goods or services used in the production of exported products in excess of the exemption, remission or deferral of like prior-stage cumulative indirect taxes on goods or services used in the production of like products when sold for domestic consumption; provided, however, that prior-stage cumulative indirect taxes may be exempted, remitted or deferred on exported products even when not exempted, remitted or deferred on like products when sold for domestic consumption, if the prior-stage cumulative indirect taxes are levied on inputs that are consumed in the production of the exported product (making normal allowance for waste).[...]

(i) The remission or drawback of import charges in excess of those levied on imported inputs that are consumed in the production of the exported product (making normal allowance for waste); provided, however, that in particular cases a firm may use a quantity of home market inputs equal to, and having the same quality and characteristics as, the imported inputs as a substitute for them in order to benefit from this provision if the import and the corresponding export operations both occur within a reasonable time period, not to exceed two years.”

Merece especial atenção do Acordo os casos ilustrados nas alíneas (h) e (i) cuja interpretação é objeto dos Anexos II e III que estabelecem, respectivamente, “Guidelines on consumption of inputs in the production process” e “Guidelines in the determination of substitution drawback systems as export subsidies”. Esses anexos definem normas e procedimentos para a averiguação de existência de



subsídio, que levam em consideração se o governo do país exportador dispõe de sistema capaz de monitorar o volume dos insumos consumidos nos produtos exportados e prevêem, na ausência de tal sistema, a realização de investigação para determinar se os benefícios concedidos como reembolso de imposto indireto são excessivos.

#### 4. A REFORMA TRIBUTÁRIA E A DESONERAÇÃO FISCAL DAS EXPORTAÇÕES

A discussão subsequente procura identificar as conseqüências, do ponto de vista da desoneração fiscal das exportações, da reforma tributária em vias de ser promovida pelo Governo Fernando Henrique Cardoso – avaliando, em particular, em que medida o novo desenho do sistema tributário permite avançar no sentido de uma completa desoneração fiscal da atividade exportadora.

Tal análise enfrenta, de saída, uma dificuldade. A natureza e a amplitude da reforma a ser proposta pelo Executivo não está ainda inteiramente definida; além disso, existe evidentemente uma indefinição ainda maior quanto às alterações que poderão ser introduzidas nessa proposta ao longo de sua tramitação no Legislativo. Nesse contexto, a discussão subsequente procurará focalizar não apenas os elementos conhecidos da proposta de emenda constitucional encaminhada pelo Executivo, mas também as possíveis alternativas e desdobramentos que tem surgido no atual debate sobre a reforma fiscal.

Essa análise supõe que pode ser descartada a adoção de alterações do sistema tributário que contrariem flagrantemente os limites estabelecidos pelo Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias do GATT. Nesse sentido, entende-se que a recente medida provisória que estabelece incentivos para a indústria automobilística – a qual, ao condicionar a concessão de benefícios a exigências de desempenho exportador, introduz subsídio proibido pelas normas do GATT – constitui um incidente isolado.

Nessa perspectiva, cabe descartar quaisquer iniciativas que envolvam isenção, redução parcial ou deferimento do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica relativos a produtos exportados (subsídio explicitamente identificado no item (e) da lista ilustrativa que constitui o Anexo I do Acordo).

##### 4.1. Contribuições sociais

A questão relativa às contribuições sociais é mais ambígua. De fato, o mencionado item (e) da lista ilustrativa coloca, lado a lado, os “**direct taxes**” e os “**social welfare charges**”. Contudo, embora o texto do Acordo tenha o cuidado de definir explicitamente o que entende por imposto direto e pela maioria dos termos de natureza tributária que utiliza (ver nota 2), não fornece nenhuma indicação que permita precisar o que entende por “**social welfare charges**”. Esta ambigüidade do Acordo tem como contrapartida a ambigüidade do uso da denominação “contribuição social” pela legislação tributária brasileira. Na verdade, essa designação tem sido também utilizada para designar alguns tributos, eventualmente vinculados a aplicações específicas, por razões que tem a ver antes com critérios de repartição da arrecadação entre as diferentes esferas da administração pública do que com o uso efetivo da receita.

Assim, parece lícito afirmar que a Contribuição dos Empregadores para a Seguridade Social e a contribuição para o FGTS constituem efetivamente “**social welfare charges**” e, como tal, não são passíveis de desoneração no caso da atividade exportadora. Esse não é, no entanto, certamente o caso de outras “contribuições” incidentes sobre a folha de salários como as contribuições para o SESI/SENAI, para o INCRA e para o SEBRAE, bem como daquelas incidentes sobre a receita das empresas, como o COFINS e o PIS/PASEP (a caracterização da contribuição do salário-educação não é clara).

De todo modo, a proposta de reforma fiscal elaborado pelo Executivo, em sua versão atual, passa ao largo da questão das contribuições sociais. Vale registrar, contudo, a existência de diversas proposições relativas a essas contribuições formuladas ao longo do atual processo de reforma constitucional. Dentre essas proposições, cabe destacar:

- (i) Extinção de todas as contribuições sociais, inclusive a Contribuição dos Empregadores para a Seguridade Social, substituindo-as por um imposto de caráter universal (com base, por exemplo, nos valores das transações financeiras) ou em uma contribuição sobre o valor agregado – a principal dificuldade dessa proposta é a necessidade de estabelecer uma alíquota bastante elevada para o novo tributo, o que poderia estimular a sonegação; de resto, é problemática a aprovação de mudanças radicais no sistema de contribuições sociais, dado o grau de incerteza envolvido nessa transição e o risco de queda significativa de arrecadação.
- (ii) A transformação do PIS, do COFINS e da contribuição para salário-educação em uma nova contribuição de base não-cumulativa, ou seja, uma contribuição sobre valor agregado - os problemas associados à proposta anterior ocorrem, nesse caso, em grau significativamente menor; a aprovação dessa proposta tende a encontrar resistência nas áreas beneficiadas pela vinculação de receita estabelecida para essas contribuições, que receiam a diluição desses recursos no orçamento da União.
- (iii) A eliminação das contribuições de interesse de categoria profissionais e econômicas (como as contribuições para o SESI/SENAI ou equivalente, para o INCRA e para o SEBRAE) - a dificuldade de aprovação de propostas nessa direção resulta evidentemente da resistência dos grupos beneficiados, face a incerteza quanto à disponibilidade de fonte alternativa de recursos para as atividades e entidade apoiadas por tais contribuições.

Do ponto de vista da desoneração fiscal das exportações, essas propostas tem implicações diferentes:

- (i) A **eliminação de uma contribuição social** implica evidentemente uma redução da carga tributária incidente sobre as exportações.
- (ii) Contudo, a **substituição da contribuição social por um tributo incidente sobre os valores das transações financeiras**, que é um tributo de natureza cumulativa, inviabiliza a completa desoneração das exportações (além disso, a unificação da Contribuição dos Empregadores para a Seguridade Social e das demais contribuições em um único tributo pode inviabilizar inclusive a isenção do novo tributo até mesmo na própria atividade exportadora, já que a Contribuição dos

Empregadores para a Seguridade Social certamente não é passível de isenção de acordo com as normas do GATT).

- (iii) Ao contrário, a **transformação da contribuição em um tributo sobre o valor agregado** permite a completa desoneração das exportações, dispensando a tentativa de restituição da contribuição paga em etapas anteriores da cadeia produtiva através da fixação de percentual fixo de crédito fiscal, como o adotado atualmente em relação ao PIS e ao COFINS, o qual se estabelecido em nível reduzido pode ser insuficiente no caso de cadeias produtivas mais longas e se fixado em nível muito elevado pode ser caracterizado como subsídio nos termos do Acordo do GATT.

## 4.2. Impostos indiretos: o novo modelo

A reforma tributária prevista na emenda constitucional encaminhada pelo Executivo ao Congresso contem algumas modificações significativas em relação aos impostos indiretos, com implicações no tocante à desoneração fiscal das exportações – inclusive a isenção das exportações de produtos primários e semimanufaturados da incidência do ICMS.

As alterações propostas pela emenda constitucional nessa área consistem basicamente na criação de um único imposto indireto, cobrado pelo método do valor agregado e partilhado pela União e pelos estados, caracterizado como um novo ICMS – o que envolve a extinção do Imposto sobre Produtos Industrializados e sua substituição por uma alíquota federal incidente sobre a mesma base do ICMS estadual, vale dizer, por um ICMS federal.

Essa alteração implica que, sobre uma mesma base do imposto, serão aplicadas duas alíquotas do ICMS, uma federal e outra estadual, ambas incidentes sobre as operações internas à unidade da Federação, sobre as operações interestaduais e sobre as importações, cabendo a cada esfera de Governo arrecadar diretamente sua parcela do imposto. O novo imposto deverá entrar em vigor no exercício financeiro de 1998, mantendo-se a cobrança do IPI e do ICMS até dezembro de 1997. A emenda proposta introduz, no entanto, para esse período de transição, algumas modificações significativas na legislação do IPI e do ICMS. Tais modificações serão apontadas adiante.

No tocante à reformulação de caráter permanente no atual modelo do ICMS, a emenda estabelece que:

- (i) As alíquotas do ICMS estadual serão uniformes por mercadoria ou serviço em todo território nacional, sem distinção das operações internas e interestaduais, observando percentuais a serem fixados pelo Senado.
- (ii) O imposto será sempre cobrado integralmente na saída da mercadoria, independentemente do local de destino no país, mantendo assim o princípio de origem, como estabelecido pela Constituição vigente; contudo, em relação à destinação do imposto estadual decorrente das operações interestaduais, a emenda aponta explicitamente duas possibilidades que poderão ser eventualmente adotadas pelo Senado, através de legislação específica:

- 
- (a) A redução da alíquota estadual, hipótese em que a alíquota da União será acrescida automaticamente dos pontos percentuais que vierem a ser reduzidos; ou
- (b) A definição de procedimentos que atribuam o produto da arrecadação da alíquota estadual, parcial ou totalmente, ao estado de localização do destinatário da mercadoria.
- (iii) É vedada a concessão a certos contribuintes, ou a determinada categoria de contribuintes, direta ou indiretamente, qualquer tipo de ressarcimento ou financiamento que anule, no todo ou na parte, o ônus do imposto.
- (iv) A compensação do imposto pago pela empresa inclui o crédito relativo a bem destinado ao ativo imobilizado, o que assegura a desoneração plena do imposto incidente sobre os bens de capital.
- (v) As exportações serão completamente desoneradas, através da não incidência do imposto e da manutenção do crédito referente ao imposto pago na compra de insumos – estendendo assim a desoneração do ICMS estadual aos produtos semi-elaborados e aos produtos primários; a emenda prevê ainda o ressarcimento em dinheiro se os créditos forem superiores aos débitos.

As disposições (i) e (iii) têm por objetivo evitar a guerra fiscal entre os estados através da concessão de incentivos que reduzem ou diferem o pagamento do ICMS, bem como impedir a concessão de benefícios que afetem preços e competitividade no mercado interno.

Os pontos (i) e (ii) visam eliminar a oportunidade de sonegação propiciada pela diferenciação de alíquotas atualmente existente entre as operações internas e interestaduais.

Por outro lado, ao apontar as possibilidades de regulamentação pelo Senado da destinação do imposto estadual decorrente das operações interestaduais, a emenda constitucional proposta pelo Executivo torna possível (a) seja a repartição do ICMS cobrado em tais operações entre os estados de origem e de destino da mercadoria, (b) seja mesmo o abandono do “princípio de origem” e a adoção do “critério do destino” para a tributação das operações interestaduais. (Cabe notar, no entanto, que tais possibilidades referem-se apenas àquelas transações de mercadorias ou serviços entre dois estados que envolvam contribuintes do imposto – vale dizer, empresas – uma vez que as operações interestaduais entre contribuinte e não-contribuinte, assim como as operações de importação de mercadorias do exterior são consideradas como operações internas para efeito de aplicação do tributo).

A emenda prevê, na verdade, um mecanismo simples para implementar qualquer uma dessas alternativas, que evita a complexidade operacional ou os custos de outros mecanismos já cogitados (por exemplo, a criação de um fundo para redistribuição da receita de operações interestaduais ou de um sistema de compensação de notas fiscais). Nesse sentido, a emenda aponta, como se mencionou, a possibilidade da redução da alíquota estadual cobrada sobre a operação interestadual, acompanhada automaticamente de incremento alíquota da União incidente sobre a mesma operação equivalente aos pontos percentuais reduzidos na alíquota estadual. Face à sistemática de créditos e débitos que caracteriza o ICMS, esse mecanismo significa, de fato, a transferência do imposto correspondente à

redução da alíquota do estado de origem para o estado de destino da transação (enquanto que a União arrecadará exatamente o correspondente à alíquota da União). No caso em que esse mecanismo envolver a redução para zero da alíquota estadual e o aumento correspondente da alíquota federal, o resultado prático será a transferência integral do imposto estadual incidente sobre a operação interestadual para o estado de destino da mercadoria - vale dizer, a vigência do critério de destino.

Nesse sentido, a questão da divisão do ICMS incidente sobre as operações interestaduais entre o estado produtor e o estado de destino do produto fica remetida à decisão posterior do Senado Federal. Considerando que a solução em favor do produtor favorece aos estados mais ricos da Federação, é significativo que a decisão tenha sido atribuída ao Senado onde o peso dos estados mais pobres é mais expressivo do que no Congresso como um todo.

Em relação à desoneração das exportações, como se viu, a emenda constitucional introduz modificações importantes na legislação vigente já que estende aos produtos semi-elaborados e aos produtos primários a isenção do ICMS estadual e prevê o ressarcimento em dinheiro se os créditos forem superiores aos débitos. Essa última disposição elimina, em princípio, um dos obstáculos que atualmente tem impedido a efetiva desoneração das exportações.

Subsiste, no entanto, a objeção do estado exportador em reconhecer o crédito nos casos em que os insumos são provenientes de outro estado, o que impõe ao estado exportador o ônus de proceder a restituição de um imposto que efetivamente não coletou, envolvendo uma injustificável transferência de recursos entre estados. É verdade que a possibilidade, aberta pela emenda constitucional, de transferência do imposto arrecadado nas operações interestaduais para o estado de destino elimina essa dificuldade. Essa é, no entanto, apenas uma possibilidade, de implementação incerta e, de toda forma, não imediata. Uma alternativa para dar conta dessa dificuldade será sugerida adiante.

Ao formular o novo modelo de tributação indireta descrito acima, a emenda constitucional evidentemente descarta algumas propostas alternativas que foram formuladas ao longo do debate recente sobre reforma fiscal. Dentre essas alternativas, cabe destacar:

- A substituição do IPI, ICMS e ISS por um imposto sobre vendas a varejo, a exemplo do **sales tax** americano, que, por definição, desoneraria as exportações e o investimento.
- A criação de um imposto único sobre valor agregado, integrando o IPI, o ICMS e o ISS, o que evitaria a cumulatividade decorrente da interação entre IPI, ICMS e ISS (que ainda subsiste na reforma proposta) e permitiria uma efetiva desoneração das exportações da incidência de impostos indiretos; a esse respeito, vale notar que a Exposição de Motivos que encaminha a emenda constitucional reconhece a proposta como justificável, por seus aspectos econômicos, mas considera inviável sua aplicação imediata, defendendo sua implementação futura.

### 4.3. Impostos indiretos: o período de transição e a compensação temporária para os estados

Embora postergando a implementação do novo modelo de tributação indireta para o exercício financeiro de 1998 e prevendo a vigência dos atuais IPI e ICMS até aquela data, a emenda constitucional introduz modificações importantes, e de efeito imediato, nas regras que regulam a aplicação dos referidos tributos e, em alguns casos, antecipam características do novo imposto.

Assim, estabelece a compensação do IPI e do ICMS pago pela empresa ainda quando o crédito se refira a bem destinado ao ativo imobilizado, o que assegura a desoneração plena do imposto incidente sobre os bens de capital. Da mesma forma, estabelece a não incidência do imposto nas operações de exportação – estendendo assim a desoneração do ICMS aos produtos semi-elaborados e aos produtos primários – assegurados a manutenção e o ressarcimento dos créditos relativos às operações anteriores.

Por outro lado, a emenda prevê uma fórmula de compensação transitória para a perda de receita provocada pela desoneração fiscal das exportações dos produtos primários e semi-elaborados. Na verdade, a Exposição de Motivos que encaminha a emenda sugere que a diminuição da sonegação e a maior atividade econômica propiciada pela reforma proposta, bem como o potencial de arrecadação do Imposto sobre Propriedade Territorial Rural - ITR, transferido pela emenda para os Estados, tendem a compensar as perdas decorrentes da desoneração das exportações. O mecanismo temporário da compensação visaria, portanto, compensar aquelas perdas enquanto os efeitos positivos da reforma não se manifestam plenamente.

A compensação transitória prevista consiste na transferência para os estados de 10% da arrecadação do IPI, devendo tais recursos serem partilhados pelas unidades da federação segundo a participação de cada uma delas no total das exportações de produtos primários e semi-elaborados, atualmente sujeitos à incidência do ICMS, e cabendo aos municípios 25% da quota recebida pelo estado. Vale notar que essa fórmula simplesmente reproduz dispositivo constitucional que instituiu, em 1988, um fundo permanente destinado a compensar os estados pela renúncia fiscal relativa à exportação de produtos industrializados – este Fundo de Participação das Exportações – FPEX, de resto, é mantido pela emenda constitucional, mas submetido ao mesmo esquema de redução gradual estipulado para o novo mecanismo de compensação. Esse esquema estabelece que o percentual de 10% será reduzido, em ambos os casos dos produtos industrializados e dos primários e semi-elaborados, para 7,5% em 1998, 5,0% em 1999, 2,5% em 2000, extinguindo-se a partir de 2001.

Contudo, esse fundo compensa apenas parcialmente as perdas incorridas pelos estados. A partir de dados e estimativas provenientes do estudo já citado de Piani e Kume, é possível avaliar a magnitude dessa perda.<sup>4</sup> O referido trabalho estima em US\$ 19.5 bilhões o volume de exportações tributadas em 1994, o que teria gerado uma receita de ICMS da ordem de US\$ 1 632 milhões (Quadro 1). Por outro

---

<sup>4</sup> G. Piani e H.Kume. “Nota sobre o ICMS nas exportações de produtos básicos e semi-elaborados no Brasil”. 1995 (texto não publicado)

lado, os recursos a serem transferidos para os estados como compensação pela desoneração das exportações de produtos primários e semi-elaborados teria sido da ordem de US\$ 1056 milhões em 1994, montante equivalente ao repassado pelo FPEX naquele ano. Descontadas as parcelas repassadas para os municípios em ambos os casos, constata-se que a perda de arrecadação com o ICMS do conjunto dos estados supera em US\$ 432 milhões as transferências compensatórias nas condições previstas para 1997 e em US\$ 1224 milhões na situação de extinção da transferência prevista para o ano 2001 (Quadro 2). Definindo-se a “receita básica do estado” como a soma dos montantes arrecadados através do ICMS e recebido como transferência do Fundo de Participação dos Estados – FPE e do FPEX, descontadas as importâncias repassadas para os municípios, e recorrendo mais uma vez a dados e estimativas apresentadas por Piani e Kume, constata-se que as perdas apontadas correspondem, respectivamente, 1,3% e a 3,6% da “receita básica” do conjunto das unidades da federação. Cabe notar, no entanto, que a desoneração fiscal das exportações dos produtos primários e dos semi-elaborados afeta de forma bastante diferenciada os diversos estados. As perdas relativas mais elevadas são observadas no Espírito Santo (7,2% e 17,0% da “receita básica do estado do estado em 1994, respectivamente, nas situações previstas para 1997 e 2001), Pará (4,1% e 12,6%), Paraná (3,9% e 8,2%) e Minas Gerais (3,1% e 8,1%), bem como em Mato Grosso, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul e Maranhão (Quadro 2).

Assinale-se, por outro lado, que a emenda constitucional impõe uma perda adicional aos estados ao promover a extinção gradual do FPEX. Somadas às cifras anteriormente associadas à desoneração fiscal das exportações dos produtos primários e dos semi-elaborados, as perdas do conjunto dos estados alcançam o montante de US\$ 2016 milhões com o fim das transferências em 2001 – valor que corresponde a 5,9% da “receita básica” dos estados em 1994. Mais uma vez, os estados são afetados de forma diferenciada, sendo o impacto relativo maior nos caso de Espírito Santo (19,8% da “receita básica do estado do estado em 1994, na situação prevista para 2001), Pará (15,6%), Paraná (11,6%) e Minas Gerais (11,6%), Rio Grande do Sul (11,2%) e Santa Catarina (9,9%). (Quadro 2)

A magnitude do impacto da desoneração fiscal sobre os diversos estados, revelado pelos números apresentados acima, sugere que o mecanismo compensatório previsto pela emenda constitucional parece insuficiente para vencer a resistência das unidades da federação às alterações propostas. Nesse sentido, uma revisão da proposta formulada pode vir a se constituir uma condição necessária para a aprovação da emenda encaminhada ao Congresso.

## **5. O ÔNUS DA DESONERAÇÃO FISCAL DAS EXPORTAÇÕES: UMA PROPOSTA EQUITATIVA COM COMPENSAÇÃO PERMANENTE**

As questões associadas à desoneração do ICMS sugerem uma reflexão sobre o comprometimento das unidades da federação com a atividade de exportação. É lícito afirmar que essa atividade diz respeito antes à nação como um todo do que à unidade da federação onde tem lugar. Do ponto de vista desta última, as exportações importam enquanto fontes geradoras de renda e de emprego, mas não diferem em particular das vendas interestaduais. Por outro lado, a especificidade da atividade exportadora, vale dizer, sua capacidade de gerar divisas e viabilizar o acesso a mercadorias e serviços produzidos no

resto do mundo, resulta em benefício para o país que, no entanto, não é diretamente apropriado pelo estado exportador. Tal característica da atividade exportadora sugere duas ordens de consideração.

Sugere, em primeiro lugar, a inconveniência de atribuir à esfera estadual decisões de natureza tributária que têm implicações importantes do ponto de vista do desempenho exportador do país. Esse ponto foi enfrentado e equacionado pela emenda constitucional que formula a proposta de reforma tributária.

Sugere, em segundo lugar, que se questione a adequação de fazer recair sobre o estado exportador o ônus da desoneração fiscal do ICMS. Aqui, cabe considerar a lógica do sistema tributário vigente – se baseado no princípio da origem ou no critério do destino.

No caso em que o imposto indireto é apropriado pelo estado de destino da mercadoria, é natural que o ônus da desoneração fiscal das exportações recaia sobre o estado produtor-exportador. Aliás, nesse caso, o estado produtor tampouco se apropria do tributo mesmo nas vendas interestaduais. De resto, nesse contexto, não se configura a situação em que o estado deve arcar com a restituição de tributos que não arrecadou porque foram cobrados em outras unidades da federação.

A situação é inteiramente distinta, no entanto, quando vigora o princípio da origem na tributação do imposto indireto. Nesse caso, impor ao estado exportador o ônus da desoneração fiscal, significa penalizá-lo por exportar (situação em que deve abrir mão do imposto) ao invés de vender no mercado nacional (situação em que, quando muito, no caso das vendas interestaduais, abre mão apenas de uma pequena parcela do imposto). Além disso, como já se enfatizou, nesse caso, o estado exportador é freqüentemente penalizado com a transferência de recursos para outras unidades da federação ao reembolsar a empresa exportadora de tributos arrecadados naquelas unidades. Tal procedimento não parece compatível com uma política nacional que valoriza a atividade exportadora.

Se não cabe penalizar o estado exportador, não cabe tampouco transferir para o Governo Federal o ônus da desoneração de tributos estaduais. Parece recomendável, portanto, que esse ônus seja repartido entre o conjunto das unidades da federação.

Um mecanismo para promover essa repartição consiste em proceder efetivamente o débito do ICMS estadual sobre a operação de exportação em benefício do estado produtor (observando, por exemplo, a mesma alíquota incidente sobre as operações interestaduais), emitindo-se ao mesmo tempo um Certificado de Crédito Fiscal, a ser utilizado pela empresa exportadora para o pagamento de tributos federais ou, eventualmente, ressarcido em dinheiro. Por outro lado, a União se compensaria desta perda de receita abatendo, de suas transferências para os estados e municípios, o valor dos certificados efetivamente recebidos em pagamento de impostos. Desta forma, o ônus da desoneração fiscal seria repartido entre o conjunto de estados e município. Esse mecanismo comporta diversas alternativas.



### **Alternativa 1**

A primeira alternativa envolve o abatimento do valor dos certificados (vale dizer, do ICMS estadual incidente sobre as exportações) da contribuição da União para os fundos de participação de estados (FPE) e municípios (FPM). Essa alternativa significa repartir o ônus da desoneração fiscal entre o conjunto de estados e municípios na proporção mesmo de suas quotas nos fundos de participação. Quando comparado à sistemática vigente, esse procedimento favorece fortemente os estados exportadores. Esse efeito pode ser atenuado se a implementação do novo esquema for associada à extinção do FPEEx, incorporando-se os 10% do IPI nele alocados ao FPE.

A **Alternativa 1** supõe (i) que o FPE incorpora o FPEEx e (ii) que o valor total dos certificados de crédito fiscal é debitado aos estados, rateado proporcionalmente à participação atual de cada estado no fundo.

Nesse caso, a parcela do estado  $j$  no Fundo de Participação dos Estados pode ser indicada pela expressão:

$$FPE_j = (FPE + FPEEx) * P_j - (0,75 CCF) * P_j,$$

onde **FPE** é o valor total do atual Fundo de Participação dos Estados, **FPEEx** é o valor total do atual Fundo de Participação das Exportações, **CCF** é valor total dos certificados de crédito fiscal e **P<sub>j</sub>** é a atual participação do estado no FPE.

Ainda assim, conforme indicado nas estimativas apresentadas no Quadro 3, a perda relativa de receita dos estados com participação na pauta de exportação, notadamente os estados do Nordeste, seria bastante expressiva.

### **Alternativa 2**

Um esquema alternativo de repartição do ônus da desoneração das exportações focaliza essa renúncia fiscal como um custo de geração de divisas e distribui esse custo entre os estados segundo os respectivos dispêndios de divisas com importações. Por conseguinte, o ônus é repartido entre os estados em função de sua participação no valor total das importações do país. Assim, a parcela do FPE relativa a cada estado, calculado segundo os critérios fixados em lei, seria reduzida da fração correspondente ao estado no valor total dos Certificados de Crédito Fiscal recebidos pela União em pagamento de impostos, sendo essa fração equivalente ao peso das importações do estado no valor total das importações do país. Por outro lado, uma vez que o estado exportador não mais incorre em renúncia fiscal, caberia extinguir o FPEEx, revertendo os recursos a ele alocados ao FPE.

A **Alternativa 2** supõe (i) que o FPE incorpora o FPE<sub>x</sub> e (ii) que o valor total dos certificados de crédito fiscal é debitado aos estados, rateado proporcionalmente à participação do estado no valor total das importações do país.

Nesse caso, a parcela do estado  $j$  no Fundo de Participação dos Estados pode ser indicada pela expressão:

$$FPE_j = (FPE + FPE_x) * P_j - (0,75 CCF) * M_j ,$$

onde **FPE** é o valor total do atual Fundo de Participação dos Estados, **FPE<sub>x</sub>** é o valor total do atual Fundo de Participação das Exportações, **CCF** é valor total dos certificados de crédito fiscal, **P<sub>j</sub>** é a atual participação do estado no FPE e **M<sub>j</sub>** a participação do estado no valor total das importações do país.

Os resultados de um exercício de simulação relativo à aplicação dessa sistemática, que leva em conta a atividade importadora do estado, estão apresentados no Quadro 3. Essas estimativas – que supõem a manutenção das alíquotas incidentes atualmente sobre os produtos primários e semi-elaborados e a adoção de uma alíquota média de 15% para os produtos hoje isentos – apresentam, no entanto, alguns problemas derivados da natureza das informações estatísticas sobre comércio exterior disponíveis. Assim, a proposta entende que o rateio do dispêndio da União com os Certificados de Crédito Fiscal tenha como base o valor total das importações realizadas pelos estabelecimentos industriais e comerciais do estado. Os dados divulgados sobre importações por estado referem-se, no entanto, não ao estado de destino da importação mas sim o local do desembaraço alfandegário.

Para a maioria dos estados, as diferenças entre os valores associados aos dois conceitos podem ser consideradas como desprezíveis. Este não é o caso, no entanto, do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, por onde transita parcela expressiva das importações para Minas Gerais e mesmo para os estados da região centro-oeste. Daí porque, nos resultados obtidos, Rio de Janeiro e Espírito Santo aparecem como experimentando perdas significativas enquanto os demais estados enumerados apresentam ganhos. Tais resultados decorrem, principalmente, da inadequação dos dados utilizados no exercício de simulação. Para contornar esse problema, considerou-se tais estados em conjunto; nesse caso, os resultados obtidos, também apresentados no Quadro 3, são da mesma ordem de grandeza dos associados às outras unidades da federação. Amazonas apresenta também um resultado discrepante, o que decorre certamente da natureza da Zona Franca de Manaus, demandando um tratamento específico. Registre-se também que, evidentemente, os resultados obtidos são sensíveis a alterações das alíquotas previstas.

Consideradas essas ressalvas, o exercício de simulação apresentado no Quadro 3 revela que, de maneira geral:

- O impacto do mecanismo proposto na Alternativa 2 do ponto de vista da perda de receitas das unidades da federação é significativamente inferior à perda associada ao esquema de compensação previsto em caráter transitório pela emenda constitucional, sendo de resto de natureza permanente e não envolvendo aumento do volume de transferências da União para os estados; e
- Uma vez que os grandes exportadores são também, em geral, grandes importadores, essa sistemática não implica as significativas transferências de recursos para os estados exportadores constatado na Alternativa 1.

### **Alternativa 3**

Cabe enfatizar que as duas alternativas indicadas não envolvem qualquer transferência de recursos entre a União e os estados. De fato, o ônus da desoneração das exportações de produtos primários e semi-elaborados recai inteiramente sobre as unidades da federação; os mecanismos propostos apenas redistribuem esse ônus entre os diferentes estados.

Vale contemplar, no entanto, como uma terceira alternativa, a possibilidade de que a União ofereça efetivamente ao conjunto dos estados alguma compensação pela renúncia fiscal envolvida na desoneração do ICMS estadual das exportações de produtos primários, semi-elaborados e manufaturados. A receita proveniente do Imposto de Importação pode constituir essa compensação.

Nesse caso, o mecanismo de compensação pode ser operado de forma articulada à sistemática prevista na Alternativa 2. Assim, o montante a ser rateado e debitado aos estados na distribuição do FPE corresponderia não mais ao valor total dos Certificados de Crédito Fiscal recebidos pela União em pagamento de impostos, conforme previsto naquela alternativa, mas sim à diferença entre esse valor e o montante arrecadado como Imposto de Importação no período. Portanto, a parcela do FPE relativa a cada estado, calculado segundo os critérios fixados em lei, seria reduzida da fração correspondente ao estado no valor total dos Certificados de Crédito Fiscal recebidos pela União em pagamento de impostos menos o montante arrecadado de Imposto de Importação, sendo essa fração equivalente ao peso das importações do estado no valor total das importações do país.

O Quadro 3 apresenta os resultados de um exercício de simulação relativo à aplicação dessa sistemática, que tem por base valores efetivamente observados em 1994 e assume as mesmas hipóteses associadas à Alternativa 2. Cabe também aqui as mesmas qualificações registradas em relação àquela alternativa.

Na medida em que a arrecadação do Imposto de Importação é superior à renúncia fiscal envolvida na desoneração das exportações de produtos primários e semi-elaborados a sistemática proposta nesta Alternativa 3 significa, *vis-a-vis* a situação atual, uma efetiva transferência de recursos da União para os estados. Essa transferência pode ser entendida, no entanto, como uma compensação pela renúncia fiscal decorrente da desoneração das exportações de produtos manufaturados, atualmente apenas parcialmente compensada pelos recursos distribuídos através do FPEX. Por outro lado, é possível

restringir essa transferência de recursos da União para os estados através da mobilização, no esquema proposto, de apenas uma parcela da arrecadação do Imposto de Importação.

A **Alternativa 3** supõe (i) que o FPE incorpora o FPEX; (ii) que o valor total da arrecadação do Imposto de Importação é transferido pela União para os estados, rateado proporcionalmente à participação de cada estado no valor total das importações do país; (iii) o valor total dos certificados de crédito fiscal é debitado aos estados, rateado proporcionalmente à participação do estado no valor total das importações do país.

Nesse caso, a parcela do estado **j** no Fundo de Participação dos Estados pode ser indicada pela expressão:

$$FPE_j = (FPE + FPEX) * P_j - [0,75 (CCF - TM) ] * M_j ,$$

onde **FPE** é o valor total do atual Fundo de Participação dos Estados, **FPEX** é o valor total do atual Fundo de Participação das Exportações, **CCF** é valor total dos certificados de crédito fiscal, **TM** é o valor total da arrecadação do Imposto de Importação, **P<sub>j</sub>** é a atual participação do estado no FPE e **M<sub>j</sub>** a participação do estado no valor total das importações do país.

### Comentário final

Cabe lembrar, por fim, que o mecanismo de compensação aqui proposto está construído a partir da lógica de um sistema tributário orientado pelo princípio da tributação na origem. A eventual adoção do critério de destino torna esse mecanismo desnecessário e mesmo inadequado. Enfatize-se, no entanto, que, embora a emenda constitucional encaminhada ao Congresso aponte na direção desse último critério, sua adoção não é certa e, de toda forma, não será imediata. O mecanismo proposto para a repartição do ônus da desoneração fiscal das exportações pode, pelo menos, desempenhar um papel relevante nos próximos anos, amortecendo inclusive a reação dos estados à aprovação da reforma tributária prevista pela emenda constitucional.

**Quadro 1**  
**Dados básicos sobre exportações e receita dos estados - 1994**

US\$ milhões

Estados	Exportações tributadas A	Exportações não tributadas B	ICMS sobre export C	Receita básica do estado			FPEX II ano 1 G
				ICMS D	FPE E	FPEX F	
RO	36.0	1.8	3.4	164.1	157.2	0.1	1.6
AC	4.1	0.5	0.5	23.7	191.0	0.1	0.2
AM	52.4	90.5	4.0	556.1	155.8	7.8	2.4
RR	5.6	0.0	0.1	28.1	138.5	0.1	0.3
PA	1,787.5	292.4	121.6	486.5	341.2	27.0	81.5
AP	73.8	9.6	6.6	27.7	190.5	0.4	3.4
TO	3.7	0.0	0.5	86.9	242.3	0.0	0.2
MA	571.2	115.8	33.4	267.2	403.0	19.9	26.0
PI	32.2	13.0	1.8	147.3	241.2	3.1	1.5
CE	211.7	81.8	16.0	724.9	409.6	11.3	9.7
RN	65.9	44.1	3.0	200.5	233.2	2.3	3.0
PB	14.0	47.4	0.5	231.1	267.3	3.7	0.6
PE	137.0	295.8	10.2	886.1	385.2	15.6	6.2
AL	229.2	82.7	17.7	202.4	232.2	5.2	10.5
SE	25.0	36.9	2.1	207.9	232.0	2.0	1.1
BA	1,398.5	882.4	60.4	1,678.2	524.5	65.5	63.8
MG	4,468.5	2,033.0	339.1	3,702.9	248.7	147.3	203.8
ES	2,207.1	250.9	173.4	877.3	83.7	28.4	100.6
RJ	1,012.1	1,168.5	53.2	3,494.6	85.3	94.4	46.2
SP	4,278.6	9,811.1	272.6	13,759.2	55.8	211.3	195.1
PR	2,155.5	779.9	189.3	2,022.0	161.0	79.2	98.3
SC	966.3	919.7	46.2	1,352.3	71.5	108.6	44.1
RS	2,403.6	1,964.4	171.0	3,033.6	131.5	211.3	109.6
MS	269.1	13.3	28.9	534.3	74.4	2.1	12.3
MT	426.7	51.0	45.1	603.0	128.8	4.1	19.5
GO	324.9	27.5	30.2	1,045.2	158.7	5.7	14.8
DF	8.8	0.3	1.1	490.7	38.5	0.1	0.4
Não	81.0	507.1	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>23,169.2</b>	<b>19,521.5</b>	<b>1,632.0</b>	<b>36,834.0</b>	<b>5,582.5</b>	<b>1,056.5</b>	<b>1,056.5</b>

Fonte: G. Piani e H.Kume. "Nota sobre o ICMS nas exportações de produtos básicos e semi-elaborados no Brasil", 1995 (texto não publicado)

Notas:

1. Dados resultantes de informações da SECEX e CONFAZ (D, E, F) e de estimativas dos autores (A, B, C).
2. A coluna FPEX II foi calculada no presente trabalho e indica os montantes que teriam sido transferidos aos estados em 1997 (incluía a parcela a ser repassada aos municípios) em decorrência do mecanismo compensatório previsto pela emenda constitucional.

Quadro 2

## Variação na receita dos Estados decorrente da desoneração das exportações e do mecanismo compensatório previsto na emenda constitucional

Em milhões de dólares

Estados	Perda decorrente da desoneração dos primários e semi-elaborados					Perda decorrente da desoneração dos primários e semi-elaborados e da extinção do atual Fundo de Participação nas Exportações										
	Perda ano 1	Perda ano 2	Perda ano 3	Perda ano 4	Perda ano 5	Percentagem s/ receita básica			Perda ano 1	Perda ano 2	Perda ano 3	Perda ano 4	Perda ano 5	Percentagem s/ receita básica		
						ano 1	ano 3	ano 5						ano 1	ano 3	ano 5
RO	1.3	1.6	1.9	2.2	2.5	0.5	0.7	0.9	1.3	1.6	1.9	2.3	2.6	0.5	0.7	0.9
AC	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.1	0.2	0.2	0.3	0.3	0.4	0.4	0.5	0.1	0.2	0.2
AM	1.2	1.7	2.1	2.5	3.0	0.2	0.4	0.5	1.2	3.1	5.0	6.9	8.8	0.2	0.9	1.5
RR	(0.1)	(0.1)	(0.0)	0.0	0.1	(0.1)	0.0	0.0	(0.1)	0.0	0.0	0.1	0.2	-0.1	0.0	0.1
PA	30.1	45.4	60.7	75.9	91.2	4.1	8.4	12.6	30.1	50.4	70.8	91.1	111.5	4.1	9.7	15.3
AP	2.4	3.0	3.7	4.3	4.9	1.1	1.7	2.3	2.4	3.1	3.8	4.5	5.2	1.1	1.8	2.5
TO	0.2	0.3	0.3	0.3	0.4	0.1	0.1	0.1	0.2	0.3	0.3	0.3	0.4	0.1	0.1	0.1
MA	5.5	10.4	15.3	20.2	25.1	0.9	2.5	4.1	5.5	14.1	22.8	31.4	40.0	0.9	3.7	6.5
PI	0.2	0.5	0.8	1.0	1.3	0.1	0.2	0.4	0.2	1.1	1.9	2.8	3.6	0.1	0.5	1.0
CE	4.8	6.6	8.4	10.2	12.0	0.5	0.9	1.2	4.8	8.7	12.6	16.5	20.5	0.5	1.3	2.1
RN	0.0	0.6	1.1	1.7	2.3	0.0	0.3	0.6	0.0	1.0	2.0	3.0	4.0	0.0	0.5	1.0
PB	(0.1)	0.0	0.2	0.3	0.4	0.0	0.0	0.1	-0.1	0.8	1.6	2.4	3.2	0.0	0.4	0.7
PE	3.0	4.1	5.3	6.5	7.7	0.3	0.5	0.7	3.0	7.1	11.2	15.3	19.4	0.3	1.1	1.8
AL	5.4	7.4	9.4	11.3	13.3	1.4	2.4	3.4	5.4	8.4	11.3	14.2	17.2	1.4	2.9	4.4
SE	0.7	0.9	1.2	1.4	1.6	0.2	0.3	0.4	0.7	1.3	1.9	2.5	3.1	0.2	0.5	0.8
BA	(2.6)	9.4	21.4	33.3	45.3	(0.1)	1.2	2.5	(2.6)	21.7	45.9	70.1	94.4	-0.1	2.5	5.2
MG	101.5	139.7	178.0	216.2	254.4	3.2	5.7	8.1	101.5	167.4	233.2	299.0	364.8	3.2	7.4	11.6
ES	54.6	73.5	92.3	111.2	130.1	7.2	12.1	17.0	54.6	78.8	103.0	127.2	151.4	7.2	13.5	19.8
RJ	5.3	13.9	22.6	31.2	39.9	0.2	0.8	1.4	5.3	31.6	58.0	84.3	110.7	0.2	2.1	4.0
SP	58.1	94.7	131.3	167.9	204.5	0.6	1.2	1.9	58.1	134.3	210.5	286.7	362.9	0.6	2.0	3.4
PR	68.2	86.7	105.1	123.5	141.9	3.9	6.1	8.2	68.2	101.5	134.8	168.0	201.3	3.9	7.8	11.6
SC	1.6	9.9	18.1	26.4	34.6	0.1	1.6	3.0	1.6	30.2	58.8	87.5	116.1	0.1	5.0	9.9
RS	46.1	66.6	87.2	107.7	128.3	1.8	3.4	5.0	46.1	106.3	166.4	226.6	286.8	1.8	6.5	11.2
MS	12.4	14.7	17.0	19.3	21.6	2.6	3.6	4.5	12.4	15.1	17.8	20.5	23.2	2.6	3.7	4.9
MT	19.2	22.9	26.5	30.2	33.8	3.3	4.5	5.8	19.2	23.7	28.1	32.5	36.9	3.3	4.8	6.3
GO	11.5	14.3	17.1	19.9	22.6	1.2	1.8	2.4	11.5	15.4	19.2	23.1	26.9	1.2	2.0	2.8
DF	0.6	0.6	0.7	0.8	0.9	0.1	0.2	0.2	0.6	0.6	0.7	0.8	0.9	0.1	0.2	0.2
<b>Total</b>	<b>431.6</b>	<b>629.7</b>	<b>827.8</b>	<b>1,025.9</b>	<b>1,224.0</b>	<b>1.3</b>	<b>2.4</b>	<b>3.6</b>	<b>431.6</b>	<b>827.8</b>	<b>1,224.0</b>	<b>1,620.2</b>	<b>2,016.4</b>	<b>1.3</b>	<b>3.6</b>	<b>5.9</b>

Nota: estimativas com base em resultados relativos ao ano de 1994; calculado a partir de dados do Quadro 1.

## Quadro 3

## Proposta de distribuição do ônus da desoneração fiscal das exportações

Em milhões de dólares

Estados	ICMS	ICMS	FPE I	FPE II	FPE III	Receita				Perda			Perda %		
	Exp	Exp II				Atual	Proposta 1	Proposta 2	Proposta 3	Proposta 1	Proposta 2	Proposta 3	Proposta 1	Proposta 2	Proposta 3
RO	3.4	3.5	90.6	186.8	186.8	159.8	93.2	189.4	189.4	(66.5)	29.6	29.7	(23.7)	10.6	10.6
AC	0.5	0.5	110.1	227.1	227.1	191.4	110.5	227.5	227.5	(80.9)	36.1	36.1	(38.7)	17.3	17.3
AM	4.0	16.2	89.8	22.5	108.2	164.6	102.0	34.7	120.3	(62.6)	(129.9)	(44.2)	(10.8)	(22.4)	(7.6)
RR	0.1	0.1	79.9	164.2	164.5	138.6	79.9	164.3	164.5	(58.7)	25.6	25.9	(36.8)	16.1	16.2
PA	121.6	126.6	196.8	366.3	387.1	452.7	291.7	461.3	482.1	(161.0)	8.6	29.4	(22.2)	1.2	4.0
AP	6.6	6.6	109.8	222.7	224.7	195.7	114.8	227.6	229.6	(80.9)	31.9	34.0	(38.3)	15.1	16.1
TO	0.5	0.5	139.7	288.1	288.1	242.6	140.1	288.5	288.5	(102.6)	45.8	45.8	(33.4)	14.9	14.9
MA	33.4	34.1	232.4	451.8	466.2	442.9	257.9	477.3	491.8	(185.0)	34.4	48.8	(29.9)	5.6	7.9
PI	1.8	5.0	139.1	286.9	286.9	244.9	142.8	290.6	290.6	(102.0)	45.7	45.7	(28.8)	12.9	12.9
CE	16.0	34.5	236.2	447.0	468.1	430.0	262.1	472.9	494.0	(168.0)	42.8	63.9	(17.5)	4.5	6.6
RN	3.0	6.1	134.5	276.7	277.1	237.2	139.1	281.3	281.7	(98.1)	44.1	44.4	(25.5)	11.4	11.5
PB	0.5	11.0	154.2	310.3	314.3	270.6	162.4	318.5	322.6	(108.2)	48.0	52.0	(24.4)	10.8	11.7
PE	10.2	45.6	222.1	410.2	435.4	404.6	256.3	444.4	469.6	(148.2)	39.8	65.0	(14.0)	3.8	6.1
AL	17.7	19.5	133.9	267.9	272.2	249.4	148.5	282.5	286.9	(100.9)	33.1	37.4	(26.0)	8.5	9.6
SE	2.1	3.4	133.8	275.9	275.9	235.1	136.4	278.5	278.5	(98.7)	43.4	43.4	(25.3)	11.1	11.1
BA	60.4	108.7	302.5	513.0	571.3	618.9	384.0	594.5	652.8	(234.9)	(24.4)	33.9	(12.8)	(1.3)	1.9
MG	339.1	522.9	143.4	273.4	285.2	613.5	535.6	665.6	677.3	(77.9)	52.1	63.8	(2.5)	1.7	2.0
ES	173.4	187.6	48.3	(24.9)	40.6	235.1	189.0	115.8	181.3	(46.2)	(119.3)	(53.8)	(6.0)	(15.6)	(7.1)
RJ	53.2	247.1	49.2	(670.0)	(264.0)	196.0	234.5	(484.7)	(78.7)	38.5	(680.7)	(274.6)	1.4	(24.5)	(9.9)
SP	272.6	1,843.2	32.2	(1,435.0)	(644.8)	418.8	1,414.6	(52.7)	737.6	995.8	(471.4)	318.8	9.5	(4.5)	3.0
PR	189.3	391.9	92.8	33.2	116.5	362.3	386.8	327.1	410.4	24.5	(35.2)	48.1	1.4	(2.0)	2.8
SC	46.2	262.0	41.2	38.1	62.8	187.6	237.7	234.5	259.2	50.1	47.0	71.7	4.3	4.0	6.1
RS	171.0	564.6	75.8	(180.5)	(3.2)	418.2	499.2	243.0	420.2	81.0	(175.3)	2.0	3.2	(6.8)	0.1
MS	28.9	32.0	42.9	84.1	86.4	97.6	66.8	108.1	110.4	(30.7)	10.5	12.8	(6.4)	2.2	2.7
MT	45.1	51.0	74.3	153.2	153.2	165.8	112.6	191.5	191.5	(53.2)	25.7	25.7	(9.1)	4.4	4.4
GO	30.2	34.4	91.5	188.4	188.6	185.6	117.3	214.2	214.4	(68.3)	28.6	28.8	(7.2)	3.0	3.0
DF	1.1	1.4	22.2	41.8	43.9	39.5	23.3	42.9	45.0	(16.2)	3.4	5.5	(4.0)	0.8	1.4
<b>Total</b>	<b>1,632.0</b>	<b>4,559.8</b>	<b>3,219.2</b>	<b>3,219.2</b>	<b>5,019.2</b>	<b>7,598.9</b>	<b>6,639.1</b>	<b>6,639.1</b>	<b>8,439.1</b>	<b>(959.9)</b>	<b>(959.9)</b>	<b>840.1</b>	<b>(2.8)</b>	<b>(2.8)</b>	<b>2.5</b>
MG+ES+RJ	565.8	957.6	240.9	(421.5)	61.8	1,044.6	959.0	296.7	780.0	(85.6)	(747.9)	(264.6)	(1.3)	(11.2)	(4.0)
iidem+CO	671.1	1,076.3	471.8	973.0	973.0	1,533.0	1,279.0	1,780.2	1,780.2	(254.0)	247.2	247.2	(2.8)	2.7	2.7

### NOTA RELATIVA À TABELA 3

Proposta I - (i) o FPE incorpora o FPEx; (ii) o valor total dos certificados de crédito fiscal é debitado aos estados, rateado proporcionalmente à participação atual de cada estado no fundo.

Proposta II - (i) o FPE incorpora o FPEx; (ii) o valor total dos certificados de crédito fiscal é debitado aos estados, rateado proporcionalmente à participação do estado no total das importações do país.

Proposta III - (i) que o FPE incorpora o FPEx; (ii) que o valor total da arrecadação do Imposto de Importação é transferido pela União para os estados, rateado proporcionalmente à participação de cada estado no total das importações do país; e (iii) que o valor total dos certificados de crédito fiscal é debitado aos estados, rateado proporcionalmente à participação do estado no total das importações do país.

FPE - valor total do atual Fundo de Participação dos Estados (Fonte: Tabela 1).

FPEx - valor total do atual Fundo de Participação das Exportações (Fonte: Tabela 1).

ICMSps - estimativa do ICMS efetivamente arrecadado nas exportações de produtos primários e semielaborados (Fonte: Tabela 1).

ICMSpsi - (ICMSp) + estimativa de arrecadação do ICMS sobre produtos industrializados com base em uma alíquota média de 15%.

CCF - valor total dos certificados de crédito fiscal [= a soma do ICMSpsi de todos os estados].

FPE I - estimativa da parcela do estado  $j$  no FPE, supondo a proposta I [=  $(FPE + FPEx) * P_j - 0,75 CCF * P_j$ , onde  $P_j$  é a atual participação do estado no FPE ].

FPEII - estimativa da parcela do estado  $j$  no FPE, supondo a proposta II [=  $(FPE + FPEx) * P_j - (0,75 CCF) * M_j$ , onde  $P_j$  é a atual participação do estado no FPE e  $M_j$  a participação do estado no total das importações do país ].

FPE III - estimativa da parcela do estado  $j$  no FPE, supondo a proposta III [=  $(FPE + FPEx) * P_j - \{0,75 (CCF - TM)\} * M_j$ , onde  $P_j$  é a atual participação do estado no FPE,  $TM$  é o valor total da arrecadação do Imposto de Importação e  $M_j$  a participação do estado no total das importações do país ].

Receita atual = receita do estado decorrente do FPE, do FPEx e ICMS incidente sobre as exportações de produtos primários e semi-elaborados [=  $FPE + 0,75 FPEx + 0,75 ICMSps$  ].

Receita proposta I = receita do estado decorrente do FPE I e ICMS incidente sobre as exportações de produtos primários, semi-elaborados e industrializados [=  $FPE I + 0,75 ICMSpsi$  ].

Receita proposta II = receita do estado decorrente do FPE II e ICMS incidente sobre as exportações de produtos primários, semi-elaborados e industrializados [=  $FPE II + 0,75 ICMSpsi$  ].

Receita proposta III = receita do estado decorrente do FPE III e ICMS incidente sobre as exportações de produtos primários, semi-elaborados e industrializados [=  $FPE III + 0,75 ICMSpsi$  ].

Perda proposta I - receita proposta I - receita atual

Perda proposta II - receita proposta II - receita atual

Perda proposta III - receita proposta III - receita atual

Perda % proposta I - perda proposta I / receita básica

Perda % proposta II - perda proposta II / receita básica

Perda % proposta III - perda proposta III / receita básica

Receita básica =  $0,75ICMS + FPE + 0,75FPEx$ , onde ICMS é o valor da arrecadação total de ICMS do estado (Fonte: Tabela 1).



**FUNCEX**



**fundação  
centro de estudos  
do comércio  
exterior**

Ajudando o Brasil a expandir fronteiras

[www.funccx.com.br](http://www.funccx.com.br)

**Endereço/Adress**

**Av. Rio Branco, 120, Grupo 707, Centro  
20.040-001 Rio de Janeiro RJ - Brasil**

**Telefones/Calls**

**(55.21) 2509-2662, 2509-4423**

**Fax**

**(55.21) 2221-1656**

**E-mail**

**[funccx@funccx.com.br](mailto:funccx@funccx.com.br)**