

Perdas da Lei Kandir , o falso diagnóstico

Os Estados, de um modo geral, atribuem às denominadas perdas da Lei Kandir a culpa por todas suas mazelas financeiras. De fato, as transferências federais vêm caindo e perdendo importância no contexto das receitas correntes estaduais. No Estado do RS, por exemplo, as transferências federais eram 13,7% das receitas correntes em 2000 e em 2017 são apenas 8,7%, descendo para 5,7% quando se lhe retiram as perdas do Fundeb. Estas últimas, no entanto, são canalizadas para os municípios do próprio Estado e aplicadas na educação básica.

De fato, as transferências da Lei Kandir vêm caindo sistematicamente em termos reais, mas a queda das transferências federais foi generalizada e especialmente, de 2012 para cá. A causa principal dessa queda foram **as desonerações fiscais** indiscriminadas, feitas pelo governo federal da época.

A transferência que caiu menos no caso do RS foi o Fundo de Participação dos Estados, mas que passará a cair de agora em diante, porque o índice do Estado, que já era baixo (2,35), passará para 1,35 nas parcelas incrementais, uma queda de 35%. Aliás, as regiões Sul e Sudeste, com maior população que as demais recebiam apenas 15%, devendo passar para 15,83% sobre as parcelas incrementais, com a última alteração. O Estado do RS foi o grande perdedor, como vimos acima.

Mas a grande causa dessa queda das transferências, pelo menos das não obrigatórias, está nos altos déficits do Governo Central, que também se acentuaram nos últimos anos.

Por isso e pelas razões adiante expostas que é que entendemos que atribuir à Lei Kandir as mazelas dos Estados é um falso diagnóstico.

Por outro lado, os Estados, ao longo do tempo, sempre procuraram empurrar para a União a obrigação de financiar suas **gastanças**, especialmente para cobrir os rombos decorrentes da concessão excessiva de vantagens a pessoal, visando vantagens eleitorais.

Em nosso entendimento, a lei de responsabilidade fiscal teria solução para isso, mas deixou de ser cumprida, conforme vemos adiante. . Ao atribuir às perdas da Lei Kandir a razão pela a crise e apostar no ressarcimento delas como solução do problema é crer num falso diagnóstico e refugiar-se no autoengano. É o que passamos a tratar.

a) Descumprimento da lei de responsabilidade fiscal

Em 2000 foi editada a lei de responsabilidade fiscal que, ao limitar a despesa com pessoal em 60% da receita corrente líquida (RCL), parecia que havia resolvido o problema das finanças estaduais, porque os 40% restantes seriam suficientes para financiar o custeio, o serviço da dívida e os investimentos.

Como não foi concretizada a criação do conselho de gestão fiscal previsto no artigo 67, coube aos tribunais de contas normatizarem as matérias pertinentes e, ao fazer isso, retiraram a eficácia da lei.

A eficácia foi retirada, ao retirarem do cômputo da despesa com pessoal, constante do artigo 18, uma série de itens, tendo como principal a pensão por morte, tudo em torno de 15% da RCL. Com isso, quando a despesa chegar o limite de 60%, estará de fato em 75% da RCL. Assim, os 25% restantes não cobrem nem o custeio, na maioria dos Estados, deixando sem recursos orçamentários os investimentos e o serviço da dívida. Como permanece a obrigação de custear essas despesas, o déficit passa a ser a consequência inevitável.

No Estado do RS, entre 2000 e 2015, em valores atualizados, ficaram fora do limite da LRF, por essas interpretações, **R\$ 49 bilhões**, período em que os déficits foram de R\$ 18 bilhões e os investimentos nele contidos, R\$ 22 bilhões. Se a LRF tivesse sido cumprida, os déficits não teriam existido e os investimentos poderiam ter sido mais do que o dobro.

Todas essas interpretações foram feitas pelos tribunais de contas, mas com o beneplácito dos governos estaduais, porque só assim puderam despende mais em despesa com pessoal sem descumprir a LRF.

Quem examinar as contas dos dez Estados de maior receita corrente, verá que, no período 2011-2014, em nove deles a despesa com pessoal mais custeio (despesa corrente não financeira) cresceu muito acima da RCL, num total desequilíbrio. É verdade que a receita caiu, mas a despesa aumentou e muito. No RS, por exemplo, o crescimento real da despesa de custeio mais pessoal foi três vezes o da RCL (25,6% para 8,6%). Outros Estados apresentaram altas discrepâncias, conforme se pode verificar no gráfico 1.

Mesmo o Estado do Paraná, que apresentou um excelente crescimento real da RCL (34,7%), aumentou a despesa em causa em 41,7%. Somente no Estado de Goiás, o crescimento da despesa ficou abaixo do da RCL, mas, assim mesmo, 0,5 ponto percentual.

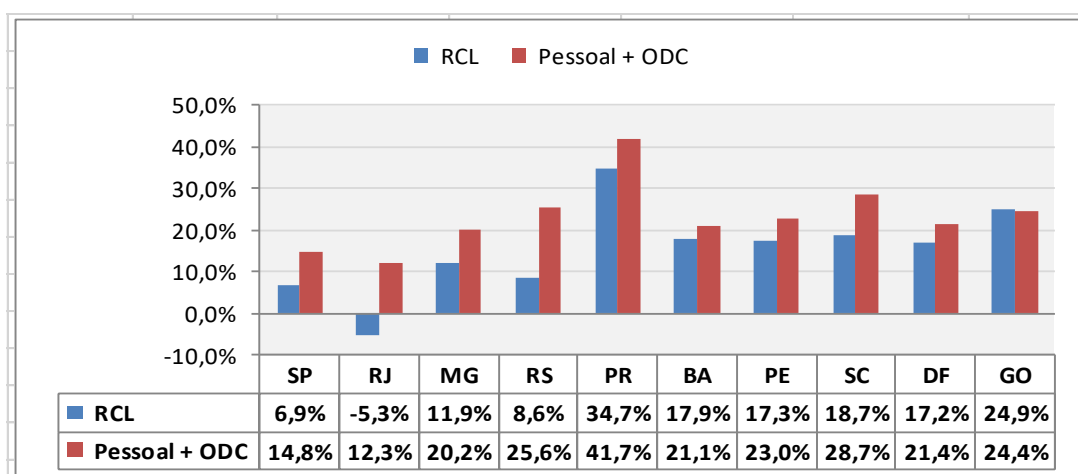


Gráfico 1. Crescimento real da RCL e da despesa corrente não financeira, 2011-2014

Fonte: Dados brutos STN - Execução Orçamentária dos Estados e sites dos Estados.

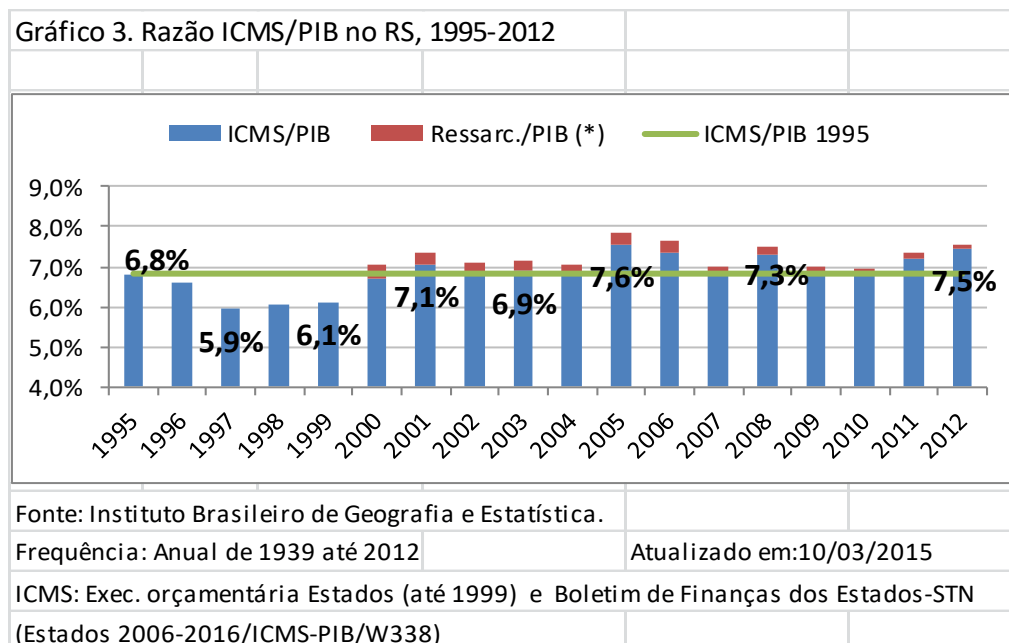
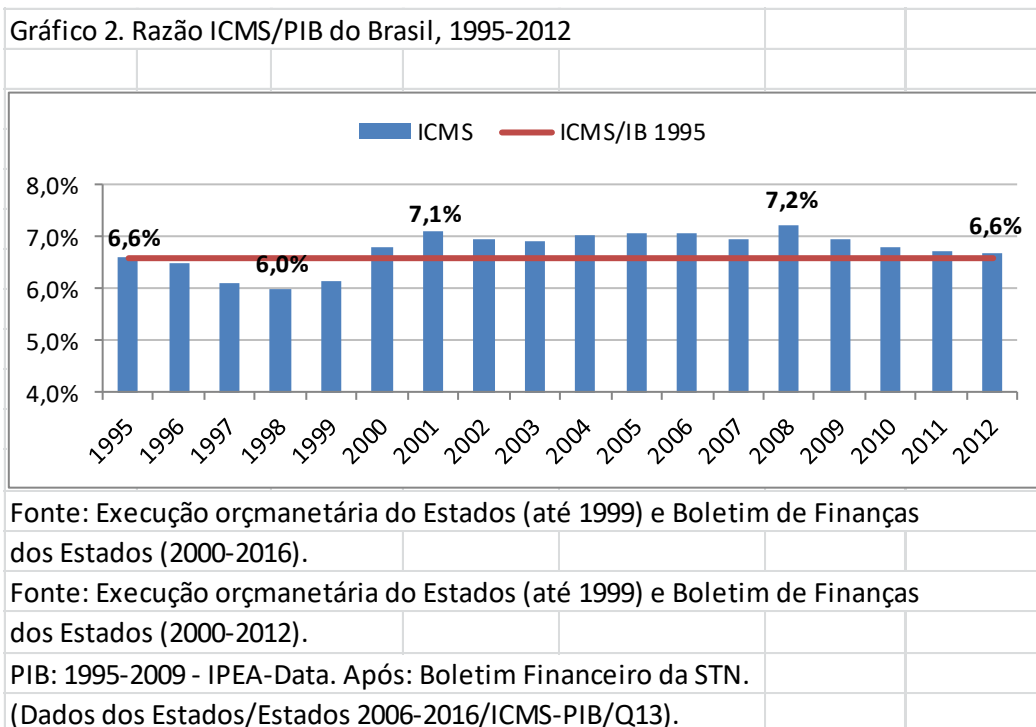
(Local.: Dados dos estados/trabalho 2017/estados selec./Q-104).

b) Perdas da Lei Kandir, o inimigo externo

Os governadores queixam-se da Lei Kandir que teria reduzido a arrecadação do ICMS, porque deixou de tributar os produtos primários e semielaborados destinados ao exterior, produzindo as conhecidas “perdas” da Lei Kandir.

Em nosso entendimento as “perdas” da Lei Kandir (Lei Complementar nº 87/96) só existiriam no triênio ou quadriênio seguinte ao início de sua vigência em 1995 (1996 a 1999), porque a razão ICMS/PIB caiu nesse período. Após 2000 ela passou a ser maior que nos anos de 1995 e 1996, como se observa

nos gráfico n° 2 (relativo ao Brasil com um todo) e no gráfico 3 (Estado do RS). Em todos os Estados os gráficos são mais ou menos semelhantes.



. Em segundo lugar, não dá para calcular as aludidas perdas aplicando uma alíquota de ICMS sobre o diferencial das exportações, porque elas aumentaram em função da própria Lei Kandir. O segundo motivo é a situação das finanças federais que apresentam em 2017 um déficit primário de R\$ 119

bilhões e nominal de R\$ 460 bilhões e sem reforma da previdência, a tendência é de sua manutenção ou crescimento.

As exportações viabilizam as importações, que são tributadas. Ocorre apenas uma troca de matéria tributável e num patamar superior àquele que seria apurado se não existissem as exportações. Pode ocorrer, no entanto, que um Estado com alto saldo em sua balança comercial tenha alguma perda. Mas as exportações aumentam a renda interna que possibilitam maiores consumo interno de materiais e serviços, gerando aumento da arrecadação tributária de uma outra forma.

Se a Lei Kandir não foi boa, poderíamos pensar em revogá-la, mas aí teríamos dois outros problemas: a perda de competitividade das exportações e a necessidade de fazer uma alteração constitucional.

A Emenda Constitucional nº 42/2003, encaminhada numa época que tanto se criticava a Lei Kandir era de esperar outro tratamento ao assunto, mas ela acabou constitucionalizando seus postulados.

Na Constituição de 1988, artigo 155, inciso X, letra “a”, referindo-se ao ICMS, anteriormente, assim estabelecia:

“O imposto “não incidirá sobre as operações que destinem ao exterior produtos industrializados, excluídos os semi-elaborados definidos em lei complementar”.

A Emenda Constitucional citada alterou a redação da letra “a” do inciso X, que passou a dispor da seguinte maneira:

“O imposto não incidirá sobre operações que destinem mercadorias ao exterior, assegurada a manutenção e o aproveitamento do montante do imposto cobrado nas operações e prestações anteriores”.

A nova disposição constitucional aumentou a abrangência da isenção, porque esse é o sentido da palavra mercadorias e, ainda, deixou explícito o direito das empresas exportadoras de se ressarcirem do imposto pago na compra da matéria-prima, o que antes existia, mas não era expresso.

Ademais a revogação da Lei Kandir e a conseqüente tributação dos produtos primários proporcionaria uma receita sujeita a variações, devido à

sazonalidade de sua base de incidência. Seria uma receita não recomendada para financiar despesas de caráter permanente.

Ainda há um limite no art. 91, § 2º das disposições transitórias que estabelece que as transferências existam enquanto os estados não atingirem 80% de tributação no local de consumo. Segundo o economista Eduardo Varsano no estudo “Fazendo e desfazendo a Lei Kandir”, está a maioria dos estados nessa condição, entre eles o RS.

Diante disso, somos a favor do projeto de lei que está no Congresso, que aumenta a parcela de ressarcimento anual e não ao pleito por indenização, que não se fundamenta em bases sólidas.

Finalizando, por tudo o que foi dito, os candidatos aos governos estaduais que tem como solução para as finanças dos seus Estados o ressarcimento integral das “perdas” da Lei Kandir certamente se darão muito mal no seu intento.

Conclusão

Os estados devem aumentar sua arrecadação com o crescimento econômico e com uma reforma tributária que crie um imposto de maior produtividade e que gere menos guerra fiscal, como acontece com o ICMS.

As transferências federais devem voltar aos patamares anteriores a 2012, mediante a revisão nas desonerações fiscais promovidas nos últimos anos, repassando mais aos Estados e municípios, sem reduzir as parcelas que ficam com a União, que atravessa grande crise fiscal. Precisam ser revistos os critérios de distribuição do FPE.

No tocante à despesa, deve conter o crescimento da folha, o que se tornou muito difícil pela participação alta e crescente da despesa previdenciária. Será muito difícil sair dessa situação sem desobedecer alguns direitos adquiridos em alguns Estados, especialmente o RS, MG e RJ. Para esses a situação é por demais grave e somente algumas medidas drásticas podem retirá-los da situação em que se encontram:

- a) Como medida de curto prazo, os Estados que estão com maiores dificuldades precisam aderir ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), seguido de grande ajuste fiscal para evitar que situação fique pior quando sair dele.
- b) Congelar as vantagens funcionais dos servidores de todos os Poderes, por um período dilatado de tempo. A grande dificuldade de implantar uma medida de caráter geral é o fato de a maioria dos servidores ganharem muito pouco. Para esses deve haver um tratamento especial.
- c) Reduzir o grau de reposição física dos servidores. para menos de um por um, na média.
- d) Adotar a média para aposentadoria para todos os servidores, acabando com as hipóteses que mantêm a integralidade.
- e) Aumentar a idade mínima das aposentadorias especiais dos professores e da Segurança Pública para, no mínimo, sessenta anos.
- f) Uma alíquota complementar para as maiores aposentadorias e pensões, por um período de tempo a ser definido.

Aqueles candidatos a governador que estiverem esperando aumentar a receita com altos ressarcimentos das perdas da Lei Kandir ou com o perdão da dívida podem ir perdendo a esperança. Diante da crise do Governo Central, qualquer promessa que implique recurso federal significativo não passa de autoengano, para dizer o mínimo, ou venda de ilusão.

Porto Alegre, 6 de julho de 2018.