

# LEI KANDIR E A PERDA DE RECEITA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Flávio Riani<sup>1</sup>*

*Célio Marcos Pontes de Albuquerque<sup>\*\*</sup>*

## 1. Introdução

O presente trabalho tem por objetivo apurar os valores e analisar a evolução das perdas na arrecadação do Estado de Minas Gerais decorrentes da implantação da Lei Kandir, abrangendo desde o período da aprovação da norma, em setembro de 1996, até o exercício de 2007.

Neste sentido, constitui-se em atualização de trabalho anterior dos mesmos autores, elaborado em 2000, sob o título: A Lei Complementar 87/96 (Lei Kandir): Balanço de Perdas e Ganhos e Propostas de Mudança – o Caso de Minas Gerais. Acrescenta e resgata dados do período posterior a 2000, analisa a evolução da legislação pertinente, aborda as mudanças conceituais da desoneração no ICMS com ênfase em sua repercussão no seguimento da exportação de produtos semi-elaborados e primários e avalia seu impacto na receita tributária de Minas Gerais.

Com o argumento de incentivar as exportações e incrementar a produção nacional, o governo federal aproveitou a necessidade da regulamentação da cobrança do ICMS (Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação), com as mudanças determinadas

---

<sup>1</sup> Assessor Econômico da Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais; Professor da FACE – Universidade de Itaúna e da PUC/MG.

<sup>11</sup> Assessor Econômico da Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais

pela Constituição de 1988 e, por meio da aprovação da Lei Complementar nº 87 (também chamada Lei Kandir), de 13 de setembro de 1996, utilizou o tributo como instrumento de política econômica nacional.

O manuseio do imposto estadual, nesse caso específico, deu nova configuração na tributação da produção e circulação de bens e serviços no país, repercutiu na atividade econômica e gerou impactos nas finanças estaduais, causando dificuldades financeiras para a maioria dos estados brasileiros que têm naquele tributo sua principal fonte de recursos. Para muitos, os setores exportadores – totalmente desonerados pela Lei Complementar 87/96 - contribuíam fortemente com a receita pública, gerando parcela significativa do tributo. Em alguns casos esta perda foi bastante importante.

Em 2000, após três anos de aplicação da Lei Kandir, seus efeitos já eram bem visíveis no cotidiano das finanças dos estados. Foi então elaborada uma avaliação mais acurada de seu impacto para os entes federados, oportunidade em que se verificou que o mecanismo de reposição adotado era insuficiente diante do volume de perdas. Partiu-se por isso mesmo, e após muitas discussões entre os representantes dos estados e do Governo Federal, para a mudança do texto da lei complementar, com o intuito de minimizar seus efeitos nas finanças estaduais. Assim foi publicada em 11 de julho de 2000 a Lei Complementar nº 102, com vigência a partir de agosto do mesmo exercício, trazendo alterações ao texto original da Lei Kandir e criando expectativas de repercussão positiva imediata para os Estados, na medida em que se adotou restrição ao aproveitamento de créditos tributários relativos a serviços bem como o parcelamento em 4 anos do crédito de ICMS decorrente da aquisição de bens de capital.

## **2. Objetivos e Propostas da Lei Kandir**

A Lei Complementar 87/96, tal como foi concebida, tinha dois objetivos fundamentais. O primeiro era o de incentivar as exportações brasileiras, visando melhorar o saldo do Balanço de Pagamentos. A utilização do ICMS foi justificada, entre outras razões, como alternativa para não alterar a política cambial de paridade do real com o dólar americano. Acreditava-se que a adoção desta medida poderia minimizar os saldos negativos apresentados pela balança comercial do país.

O segundo objetivo relacionava-se à necessidade de elevar os investimentos internos, a fim de promover o crescimento econômico, utilizando para tal finalidade o ICMS.

Para alcançar estes objetivos, a Lei Complementar 87/96 estabeleceu os seguintes incentivos em relação ao ICMS:

## **2.1. Primeira Etapa**

**a.** Desonerar as exportações dos produtos primários e dos produtos semi-elaborados.

Argumentava-se na época que a tributação sobre este segmento era excessiva o que dificultava a competitividade desses setores no mercado internacional. Utilizava-se, também, o raciocínio de que imposto não se exporta e que, portanto, estes setores deveriam ser isentos.

**b.** Assegurar a utilização do crédito do ICMS na aquisição dos ativos imobilizados.

Antes da aprovação da referida Lei Complementar não era permitido o aproveitamento do crédito do ICMS pago por ocasião da aquisição de ativos a serem utilizados no processo produtivo. Tal procedimento levava em consideração o fato de que a depreciação desses ativos já estava embutida no preço do produto final e que, portanto, as empresas teriam o retorno do custo de aquisição de qualquer modo. Com a lei, permitiu-se que houvesse também o aproveitamento imediato do ICMS pago no ato da compra dos ativos. Com este benefício esperava-se que o nível de investimento interno da economia se elevasse. Com isto, a produção e, conseqüentemente, a comercialização de bens e serviços aumentariam, contribuindo para o aumento da arrecadação de tributos, mais especificamente do ICMS.

**c.** Aprovar a utilização do crédito de ICMS pela aquisição da energia elétrica e pelo serviço de comunicação.

Em relação aos créditos da energia elétrica havia certa adaptação no seu mecanismo de aproveitamento vinculado à comprovação da utilização da energia no processo produtivo. Tal prática já possibilitava grande parte do aproveitamento dos créditos. Através da Lei Complementar 87/96 o que se fez foi, numa primeira fase, universalizar o aproveitamento do crédito do ICMS pago na utilização da energia elétrica.

## 2.2. Segunda Etapa

A Lei Complementar 87/96 também determinou o aproveitamento dos créditos das aquisições de todo material de uso e consumo a partir de 1º de janeiro de 1998. Por força da Lei Complementar nº 92, de 23 de dezembro de 1997, tal medida teve sua aplicação adiada para 1º de janeiro de 2000. A Lei Complementar nº 99, de 20 de dezembro de 1999, postergou novamente a utilização dos referidos créditos para 1º de janeiro de 2003. Através da Lei Complementar nº 114, de dezembro de 2002, a utilização do crédito do ICMS pela aquisição de bens de uso e consumo foi adiada para 1º de janeiro de 2007. Por fim, a Lei Complementar nº 122, de 12 de dezembro de 2006, postergou mais uma vez a utilização do referido crédito para 1º de janeiro de 2011.

## 3. O mecanismo do Seguro-Receita

A Lei Complementar 87/96 instituiu também a figura do chamado **Seguro-Receita**. Tal mecanismo não foi introduzido na lei para ressarcir os estados pelas perdas da arrecadação do ICMS decorrentes das medidas mencionadas mas, sim, para garantir a manutenção do nível de receitas deste imposto, verificado num período de referência por ela definido - julho/95 a junho/96 -, que serviria de base de comparação das arrecadações posteriores à sua implementação. Teoricamente, haveria o ressarcimento, desde que a arrecadação posterior fosse inferior àquela observada no período base<sup>2</sup>.

Os valores estipulados que seriam repassados obedeceriam a um limite global máximo distribuído da seguinte forma:

a. para o primeiro ano os gastos totais do Governo Federal com as compensações ficariam limitados a um montante de R\$ 3,6 bilhões;

---

<sup>2</sup> Brasil, Diário Oficial, Lei Complementar 87 de 13 de setembro de 1996.

b. para o ano seguinte, com a inclusão dos aproveitamentos dos créditos do uso e consumo, este montante atingiria R\$ 4,4 bilhões.

### 3.1. Sistema de Apuração do Seguro-Receita

O sistema de apuração do seguro-receita é um pouco trabalhoso e envolve uma série de cálculos cuidadosos. De forma simplificada, ele pode ser dado por:

$$VE = \frac{(ICMS_b \times P \times A) - ICMS_r}{N}$$

Sujeito a  $VE \leq VME$ , sendo que:

$$VME = \frac{VPE \times P \times A}{12}$$

Onde

**VE** – Valor apurado da entrega referente a cada período de competência.

**ICMS<sub>b</sub>** – Produto da arrecadação do ICMS no período base.

**ICMS<sub>r</sub>** – Produto da arrecadação do ICMS no período de referência.

**P** – *Fator de atualização* - obtido através da razão entre o índice de preços médio do período de referência e o índice de preços médio do período base, adotando-se o IGP-DI - FGV.

**A - Fator de ampliação** – Equivalente a 3% no primeiro ano e 2% por ano nos dois anos subsequentes, perfazendo no segundo ano 5,06% e 7,16% no terceiro ano.

**N** - Número de meses que compõem o período de referência.

**VPE** - Valor previsto da entrega anual de recursos.

**VME** - Valor máximo da entrega de recursos destinados a cada Estado, incluída a parcela de seus Municípios.

**T** – Fator de transição, igual a 1 nos exercícios de 1996 a 1998, reduzindo-se gradativamente até 2002. Os estados que tivessem perdas superiores a 10% de sua arrecadação de ICMS teriam o prazo de repasse estendido na proporção de mais 1 (um) ano além de 2002 a cada acréscimo de 2% nas suas perdas, até o limite total de 16%, correspondendo ao prazo máximo de 10 anos, findo em 2006.

A partir de 1999 inicia-se um período de transição em que os repasses seriam reduzidos gradativamente a cada ano para 90%, 77,5%, 62,5% e 44,5% até o ano de 2.002. No caso dos estados que tivessem perdas superiores a 10% este deságio seria estendido proporcionalmente até o último ano que tivessem direito ao repasse.

#### **4 - Lei Complementar 102 e as Medidas de Restrição ao Aproveitamento de Créditos**

A Lei Complementar nº 102, de 11 de julho de 2000, alterou a Lei Complementar nº 87/96, restringindo o uso dos créditos decorrentes da aquisição de energia elétrica e de serviços de comunicação, além de dar nova regra à utilização dos créditos originários da compra de bens de capital.

A aprovação da Lei Complementar 102/2000, se deu em atenção à reclamação da maioria dos governadores, em face de prejuízos causados nas finanças de seus estados, e ainda objetivando ao melhor desempenho da economia brasileira, ao crescimento das exportações e ao aumento da formação bruta de capital fixo.

Esperava-se uma maior redução nas perdas em vista das seguintes medidas implementadas:

- a.** Postergação, para 1º de janeiro de 2003, da vigência da desoneração dos bens de uso e consumo adquiridos pelas empresas – posteriormente adiada para o final de 2006 (Lei Complementar nº 114, de 16/12/2002) e, por fim, repassada para 1º de janeiro de 2011 (Lei Complementar nº 122, de 12/12/2006).
  
- b.** Substituição temporária do seguro-receita por fundo orçamentário com coeficientes de participação pré-fixados para repasse de recursos definidos aos estados, Distrito Federal e municípios, durante os exercícios de 2000, 2001 e 2002 – posteriormente a Lei Complementar nº 115, de 26/12/2002, estendeu a previsão de transferência de recursos para até o exercício de 2006, fixando o valor dos mesmos para 2003 e definindo que para os demais exercícios os montantes seriam consignados nas respectivas leis orçamentárias da União.
  
- c.** Restrição a créditos decorrentes da aquisição de energia elétrica e de serviços de comunicação, sem prejuízo da atividade exportadora;
  
- d.** Diferimento dos créditos de bens de capital, com apropriação feita à razão de um quarenta e oito avos por mês;
  
- e.** Redução adicional de 20% nas alíquotas interestaduais aplicáveis às saídas de bens de capital, com o objetivo de minimizar o problema do acúmulo de créditos.

Verificou-se contudo que, embora tenha sido observada redução relativa na perda de receita a partir do exercício de 2000, o efeito do arrefecimento foi menor do que as expectativas e projeções que antecederam a implantação das citadas medidas. As restrições legais ao aproveitamento dos créditos, implementadas em agosto de 2000, sofreram ações judiciais objetivando o retardamento de sua vigência, o que implicou em desarmonia nas aplicações das medidas entre estados e conseqüente redução de seus efeitos.

## **5 – Alterações no Mecanismo de Ressarcimento**

Até o período anterior à Lei Complementar 102/2000, o ressarcimento feito aos estados e municípios pela perda na arrecadação do ICMS, proveniente da Lei Kandir, era calculado mensalmente de acordo com o critério mencionado no item 3.1, e dependia, entre outras coisas, do montante de ICMS arrecadado mensalmente em cada Estado.

Com a Lei Complementar 102 e as adaptações posteriores, a forma de repasse passou a ser processada por meio de fixação de montantes destinados a esse fim e, posteriormente, com previsão de definição de recursos em lei orçamentária. Esses recursos são distribuídos proporcionalmente aos estados e municípios através de índices que tiveram como referência a participação relativa de cada unidade da federação no total da exportação brasileira em período anterior a 2000.

Por ocasião da fixação do índice definitivo, houve um processo de negociação política no âmbito do Conselho Nacional de Política Nacional (CONFAZ – órgão deliberativo de harmonização de procedimentos e normas inerentes ao exercício da competência tributária dos estados e do Distrito Federal, constituído pelos representantes das unidades da federação e do Governo Federal) e, após uma série de ajustes, estabeleceram-se os índices de participação de cada Estado no Fundo Orçamentário de ressarcimento.

Conforme estabeleceu o subitem 1.1 do Anexo à Lei Complementar n 102, o montante inicial desse fundo, para 2000, foi de R\$ 3,864 milhões.

Conforme o subitem 1.2 do Anexo à Lei Complementar 102, no exercício financeiro de 2001, o valor para entrega foi fixado em R\$ 3.148 milhões, com previsão de atualização pela variação média do Índice Geral de Preços, conceito disponibilidade Interna, IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas, relativamente a 1999, alcançando o montante de R\$ 3.581,4 milhões.

Para 2002, com a atualização do referido valor, o montante distribuído aos Estados e Municípios foi de R\$ 3.952,6 milhões. Determinou-se este montante apurando-se a variação de 25,56%, obtida dos índices médios do IGP-DI de 1999 (162,894) e 2001 (204,529), aplicada sobre o montante inicial de R\$ 3.148 milhões.



A título de ilustração, para o ano de 2002, os dados da tabela 1, mostram os índices de participação relativa e o montante anual e mensal repassados a cada um dos Estados.

Tabela 1 - Cálculo da Parcela de Cada Estado no Rateio do Valor Previsto no Subitem 1.2 do Anexo. Em R\$ 1,00

UF	(I) Coef. Subitem 2.1	(II) Valor Anual = 3.952.628.799,84 x (I)	(III) Valor Mensal = (II)/12
AC	0,0910%	3.598.473,24	299.872,77
AL	0,8402%	33.210.777,72	2.767.564,81
AP	0,4065%	16.066.645,56	1.338.887,13
AM	1,0079%	39.837.755,16	3.319.812,93
BA	3,7167%	146.905.773,60	12.242.147,80
CE	1,6288%	64.380.813,12	5.365.067,76
DF	0,8098%	32.006.411,76	2.667.200,98
ES	4,2633%	168.513.214,20	14.042.767,85
GO	1,3347%	52.756.527,12	4.396.377,26
MA	1,6788%	66.356.732,28	5.529.727,69
MT	1,9409%	76.715.386,56	6.392.948,88
MS	1,2347%	48.801.131,52	4.066.760,96
MG	12,9041%	510.052.754,04	42.504.396,17
PA	4,3637%	172.481.258,16	14.373.438,18
PB	0,2875%	11.363.807,76	946.983,98
PR	10,0826%	398.526.170,28	33.210.514,19
PE	1,4857%	58.722.229,80	4.893.519,15
PI	0,3017%	11.923.104,72	993.592,06
RN	0,3621%	14.314.049,88	1.192.837,49
RS	10,0445%	397.020.218,76	33.085.018,23
RJ	5,8650%	231.822.864,96	19.318.572,08
RO	0,2494%	9.857.460,96	821.455,08
RR	0,0382%	1.511.485,20	125.957,10
SC	3,5913%	141.951.153,36	11.829.262,78
SP	31,1418%	1.230.919.755,60	102.576.646,30
SE	0,2505%	9.900.939,84	825.078,32
TO	0,0787%	3.111.904,68	259.325,39
Total	100,00%	3.952.628.799,84	329.385.733,32

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/MF

A Lei Complementar nº 115, de 16 de dezembro de 2002, estendeu o sistema de repasse do ressarcimento direto aos estados e seus municípios e ao Distrito Federal para os exercícios de 2003 a 2006, mantendo os mesmos coeficientes individuais de participação da Lei Complementar nº 102/2000, de acordo com a seguinte definição:

- R\$ 3.900.000.000,00, em 2003, conforme dotação orçamentária da União;

- De 2004 a 2006, montantes previstos para tal fim nas correspondentes Leis Orçamentárias Anuais da União.

Portanto, o Anexo da Lei Complementar nº 115/2002 fixou critérios, prazos, bem como outras condições para o repasse dos recursos aos Estados e Municípios, que estejam consignados a essa finalidade nas correspondentes Leis Orçamentárias da União, inovando assim ao não fixar os valores no próprio texto da LC, exceto no primeiro exercício do período a que se refere (2003).

A Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003, em seu Art. 3º, acrescentou o Art. 91 no Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias, definindo que a União entregará aos estados e ao Distrito Federal, montante previsto em lei complementar, de acordo com critérios, prazos e condições nela determinados, podendo considerar as exportações para o exterior de produtos primários e semi-elaborados, a relação entre as exportações e as importações, os créditos decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente e a efetiva manutenção e aproveitamento do crédito do imposto a que se refere o Art. 155, § 2º, X, a.

O § 3º do Art. 91 estabeleceu que, enquanto não for editada a lei complementar de que trata o *caput*, em substituição ao sistema de entrega de recurso nele previsto, permanecerá vigente o sistema de entrega de recursos previsto no art. 31 e Anexo da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, com a redação dada pela Lei Complementar nº 115, de 26 de dezembro de 2002.

Verifica-se, portanto, que os dispositivos da E.C. nº 42/2003 constitucionalizaram o sistema de desoneração e, em certa medida, a compensação às unidades federadas. A nova redação dada ao art. 155, § 2º, inciso X, alínea “a”, da Constituição Federal, implicou na desoneração geral das exportações de bens e serviços e assegurou o aproveitamento do ICMS incidente sobre as operações e prestações anteriores. No que respeita ao ressarcimento, a manutenção do repasse nos moldes do anexo da LC 87/1996, com redação da LC 115/2002, enquanto não for editada nova lei complementar, prorroga a Lei Kandir sem limitação de prazo uma vez que a previsão de novas condições a serem definidas em lei complementar remete a questão a um patamar de exigência que implica negociações compatíveis às que antecedem fortes mudanças tributárias.

### **5.1 - O Reforço dos Auxílios Financeiros aos Estados e Municípios Exportadores.**

O Seguro-Receita atendia ao princípio de que cada unidade da federação seria compensada pela perda na exportação na proporção – com delimitadores instituídos – da medida da redução real verificada em sua arrecadação em período posterior à implantação da desoneração. Tal princípio embutia desestímulo à melhoria da arrecadação do tributo, porquanto a redução da receita do ICMS ensejava aumento no montante compensatório.

A substituição do Seguro-Receita por previsão de recurso orçamentário, a partir de 2000, inicialmente em caráter temporário com prefixação de valores e posteriormente adotado regularmente por meio de negociação orçamentária, desvinculou a compensação da proporção direta das perdas. Simplificou o sistema de compensação mas, ainda assim, passou a incluir o esforço anual dos estados na negociação de valores quando da tramitação do orçamento da União.

A partir de 2004, a União criou o auxílio financeiro aos estados anunciado como recurso para o fomento da exportação destinado às unidades exportadoras. Fruto de negociações que envolveram mudanças tributárias efetivadas através da E.C. nº 42/2003, passou a ser relevante para os estados na medida em que, juntamente aos fundos orçamentários, substituiu e ainda deu característica perene ao ressarcimento que já se reduzia em seu contexto original.

## **6 – Efeitos das Desonerações das Exportações**

As exportações de Minas Gerais são compostas por produtos primários, em maior proporção, e de produtos semi-elaborados, hoje todos isentos da tributação. Como se pode observar nas tabelas 2 e 3 a pauta de exportação do estado mineiro tem em cinco grupos de produtos mais de 60% das exportações no período de 1999-2007. O minério de ferro, escórias e cinzas são responsáveis por mais de 25% das exportações, seguidos do ferro fundido, ferro e aço com 14,2% e o café com 13,9%. As tabelas revelam também perda no peso relativo do café

e do ferro fundido que apresentam no período 1999/2007 média de participação inferior à do período 1995-1998.

Tabela 2 - Exportações de Minas Gerais  
1997-2007 - US\$ milhões FOB

Especificações	Anos				Cres.1998	Anos				Cresc.2007/1998
	1995	1996	1997	1998		1999	2001	2002	2007	
Minérios,escórias e cinzas	1.289,90	1.329,10	1.378,20	1.823,80	141,39	1.461,60	1.574,00	1.658,00	4.625,90	253,6
Café	969	898,70	1.731,80	1.521,80	157,05	1.307,00	828,60	814,50	2.531,40	166,3
Ferro fundido,ferro e aço	1.636,30	1.560,30	1.330,30	1.288,00	78,71	1.141,40	589,00	649,80	2.600,70	201,9
Veículos	462,9	371,50	969,30	1.105,60	238,84	805,00	228,30	165,50	894,90	80,9
Pasta de madeira e de outros mat.	227,1	179,10	275,40	257,80	113,52	272,80	311,20	254,50	554,50	215,1
Outros	1.271,90	1.450,60	1.638,50	1.649,10	129,66	1.393,30	2.523,90	2.805,70	7.047,60	427,4
Total	5.857,10	5.789,30	7.323,50	7.646,10	130,54	6.381,10	6.055,00	6.348,00	18.255,00	238,7

Fonte.Secex-MDICE

Tabela 3 - Exportações de Minas Gerais  
1997-2007 - Participação Relativa

Especificações	Anos							
	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2007
Minérios,escórias e cinzas	22,0	23,0	18,8	23,9	22,9	26,0	26,1	25,3
Café	16,5	15,5	23,6	19,9	20,5	13,7	12,8	13,9
Ferro fundido,ferro e aço	27,9	27,0	18,2	16,8	17,9	9,7	10,2	14,2
Veículos	7,9	6,4	13,2	14,5	12,6	3,8	2,6	4,9
Pasta de madeira e de outros materiais	3,9	3,1	3,8	3,4	4,3	5,1	4,0	3,0
Outros	21,7	25,1	22,4	21,6	21,8	41,7	44,2	38,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

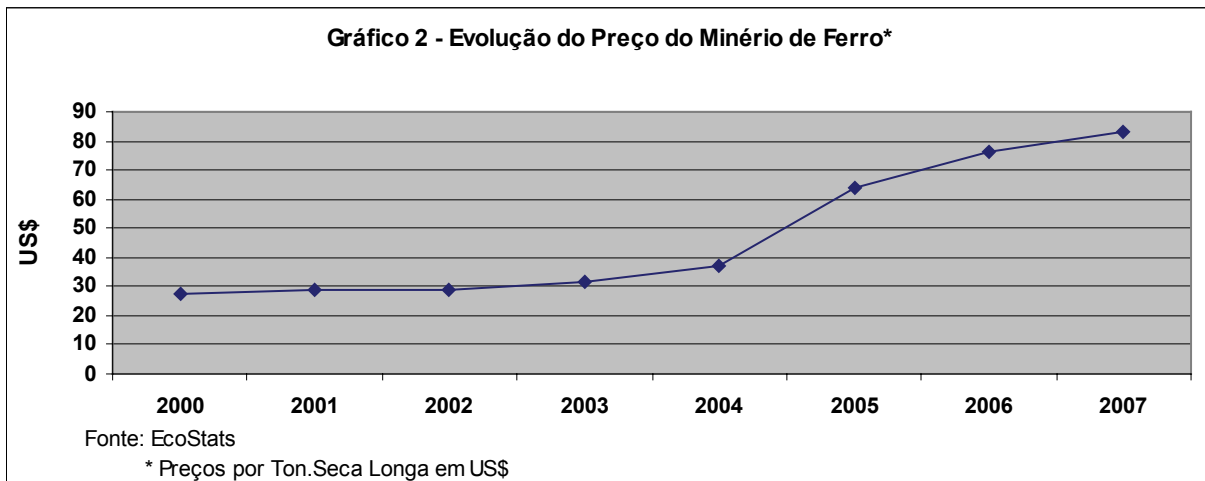
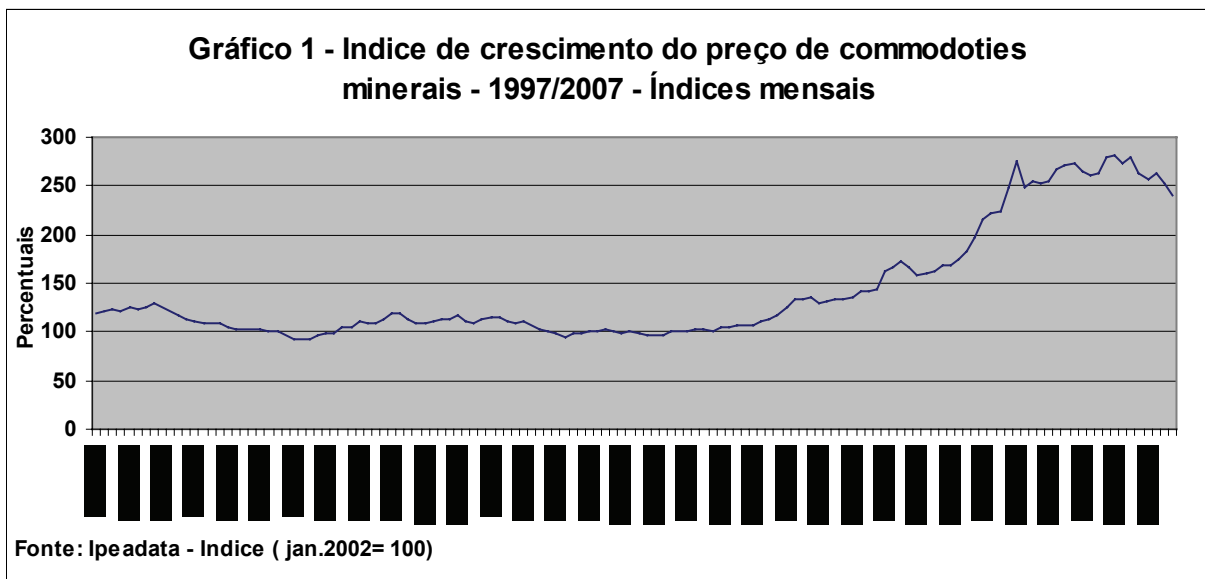
Fonte.Secex-MDICE

Os valores das exportações brasileiras e mineiras mostram maior evolução no crescimento das exportações dos produtos destacados no período após 2002. Até este ano os valores exportados eram em alguns casos até menor do que os observados nos anos anteriores. De acordo com dados da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Secex/MDIC), houve evolução relativamente pequena no volume das exportações que passou de US\$ 52,9 bilhões para US\$ 60,3 bilhões entre 1997 e 2002. Enquanto isso, neste mesmo período, em Minas Gerais os valores exportados diminuíram de US\$ 7,3 bilhões para US\$ 6,3 bilhões.

No período após 2002 há uma significativa elevação tanto nas exportações de Minas Gerais quanto do país. Esta elevação foi fruto de um conjunto de fatores conjunturais com praticamente nenhuma relação com a Lei Kandir (isenções concedidas).

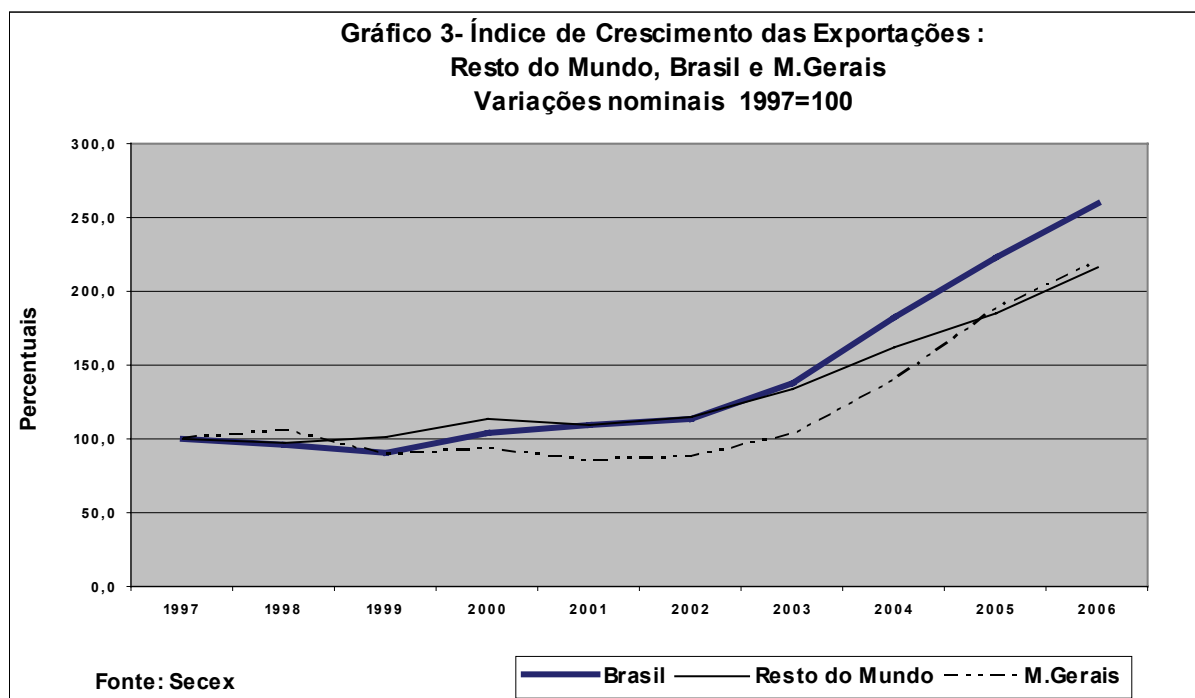
No caso específico de Minas Gerais, o volume total das exportações foi fortemente influenciado pela elevação do preço e da demanda dos produtos minerais no comércio internacional.

Como mostram os gráficos 1 e 2 , após 2002 ocorreram elevações substantivas nos preços dos minério de ferro e nos preços das commodities minerais, que são as bases das exportações do estado de Minas Gerais.



O movimento das exportações brasileiras e mineiras, de certa forma, acompanhou a trajetória observada no comércio internacional.

Conforme destaca o gráfico 3, de 1997 a 1999 houve diminuição nas exportações mineira e brasileiras ante pequena elevação observada nas exportações do resto do mundo. A partir de 2000 até 2002, as exportações mineiras permanecem praticamente estabilizadas enquanto há pequenas elevações nas exportações mundiais e do Brasil. A partir 2003, com o aquecimento do comércio internacional e com a elevação dos preços dos commodities minerais e no preço do minério de ferro, observa-se crescimento significativo no comércio internacional e tanto Minas Gerais quanto o Brasil beneficiam-se desse movimento. No caso de Minas Gerais a média de crescimento é similar ao do resto do mundo enquanto que o Brasil apresenta fluxo de crescimento maior nesse período.



Assim, estes dados, ainda que agregados, permitem observar que a movimentação das exportações mineiras se deveu basicamente a mudanças nas condições mais favoráveis do comércio internacional e que os efeitos da Lei Kandir se tiveram impactos foi de forma muito residual. Tanto isto é verdade que, no período anterior a 2002, já com a Lei Kandir, com condições não favoráveis as exportações mineiras chegaram a diminuir em relação ao volume observado em 1997.

## 7 - Perdas de Arrecadação em Minas Gerais com a Lei Kandir

O impacto da desoneração de ICMS sobre a arrecadação do Estado era previsível desde a gestação da Lei Kandir, e a forma e o montante de sua compensação tornou-se foco permanente de discussões entre as unidades da federação e o governo federal, estendendo-se após a implantação da norma e ao longo de sua aplicação.

O ponto de vista da União era de que as perdas só se fariam sentir nos primeiros anos da vigência da lei, mas que os efeitos multiplicadores impulsionariam a atividade econômica interna com repercussão positiva na receita do imposto.

Os impactos da medida, à exceção das exportações que são registradas com razoável detalhamento pela Secex, são de difícil mensuração, como é o caso do crédito pela aquisição de ativos, para os quais a maioria dos estados tem cálculos com projeções de percentuais de aproximação.

Com apuração apenas da repercussão na tributação da exportação para Minas Gerais, a tabela 4, a seguir, explicita a perda do ICMS do Estado no seguimento e compara-a com os repasses compensatórios da União oriundos de Seguro-Receita, Fundo Orçamentário para Ressarcimento aos Estados Exportadores, e ainda de Auxílios Financeiros para Fomento à Exportação a partir de 2004 – abrangendo o período de setembro de 1996 ao exercício de 2007.

Tabela 4 - MINAS GERAIS  
BALANÇO DE PERDAS DO ICMS COM EXPORTAÇÕES DE SEMI-ELABORADOS E PRIMÁRIOS X RESSARCIMENTOS COM A LEI KANDIR E AUXÍLIOS FINANCEIROS DA UNIÃO  
PERÍODO: SETEMBRO DE 1996 A DEZEMBRO DE 2007  
VALORES CORRENTES EM R\$ 1.000,00

PERÍODO	ARRECADAÇÃO DE ICMS (1) (A)	PERDA BRUTA ICMS EXPORT. (3) (B)	% PERDA BRUTA/ ICMS TOTAL (C)	SEG.REC., F.ORÇAM. E AUX. FINANC.(4) (D)	PERDA LÍQUIDA DE ICMS (E)	% PERDA LÍQUIDA/ ICMS TOTAL (F)
1996 (2)	1.565.250	99.262	6,3	60.133	39.129	2,5
1997	5.481.170	402.561	7,3	110.987	291.574	5,3
1998	5.481.849	407.690	7,4	338.419	69.271	1,3
1999	6.238.098	554.119	8,9	519.534	34.585	0,6
2000	7.484.516	528.073	7,1	498.616	29.457	0,4
2001	8.929.918	609.522	6,8	462.159	147.363	1,7
2002	9.454.989	838.659	8,9	510.053	328.606	3,5
2003	10.835.788	973.551	9,0	468.523	505.028	4,7
2004	12.931.306	1.242.572	9,6	495.640	746.932	5,8
2005	15.184.191	1.473.496	9,7	590.768	882.728	5,8
2006	16.662.216	1.454.699	8,7	416.327	1.038.373	6,2
2007	18.972.268	1.525.975	8,0	416.327	1.109.648	5,8
<b>TOTAL PERÍODOS</b>	<b>119.221.559</b>	<b>10.110.178</b>	<b>8,5</b>	<b>4.887.485</b>	<b>5.222.693</b>	<b>4,4</b>

Fonte: Tabela de Perdas L.Kandir da AE/SEF, SCSG/SEF-MG, STNMF, SCAF/SEF, L.C. nº 87/96, L.C. 102/00, L.C. nº 115/02, E.C. 42/03 e Leis Federais de fomento à exportação.

Obs.:(1) arrecadação efetiva do ICMS principal, consoante balanços da SCSG/SEF-MG;

compensadas as antecipações em R\$ milhões: dez/96-jan/97 (127,544); dez/97-jan/98 (137,164); dez/98-jan/99 (109,100); dez/99-jan/2000 (101,500);

(2) em 1996 os valores foram apurados a partir de 16 de setembro - vigência da L.Kandir - L.C. nº 87, de 13/09/96;

(3) as perdas incluem apenas o ICMS simulado s/ exportação de semi-elaborados e primários, com alíquotas vigentes no período anterior à LC 87, de 13/09/96;

(4) seguro-receita (1996-99), progr. orçamentária (2000-2007) e auxílios financeiros à exportação (2004-2007), para MG, Municípios e Fundef/Fundeb - regime de competência.

A partir de 2000 o Seguro-Receita foi substituído por Fundo Orçamentário, por força da LC 102/00, LC 115, de 26/12/02 e EC nº 42 de 19/12/03;

Em 2003, estão incluídos R\$ 52.710.361,82 relativos a acerto de parcelas do Fundef e Cotas Municipais de novembro e dezembro de 1999;

A partir de 2004, juntamente aos Fundos Orçamentários, foram acrescentados Auxílios Financeiros para estímulo à exportação aprovados por:

Lei 10.966, de 09/11/04; Lei 11.115, de 18/05/05, Lei 11.131, de 01/07/05; Lei 11.289/06, de 30/03/06; Lei 11.452, de 27/02/07; Lei 11.492, de 20/06/07; e Lei 11.512, de 08/08/07

Observa-se da tabela 4 que, considerando-se somente as perdas na tributação da exportação, desde setembro de 1996 – início da desoneração - até o exercício de 2007, Minas Gerais registrou o impacto bruto de R\$ 10,110 bilhões, recebeu compensação de R\$ R\$ 4,887 bilhões anotando, portanto, a perda líquida de R\$ 5,223 bilhões correspondente a 4,4% do montante do ICMS arrecadado. Ou seja, o Estado foi ressarcido em apenas 48% de suas perdas com a desoneração das exportações de semi-elaborados e de primários.

Considerado o período mais recente de 2003 a 2007, a perda líquida média corresponde a 5,7% da receita do ICMS e representa ressarcimento de apenas 35,8% do montante de perdas.

Verifica-se que o cálculo da tabela 4 não incluiu entre as perdas as concessões de créditos nas áreas de energia elétrica, comunicação e crédito de ativos imobilizados determinadas pela Lei Kandir, ao entendimento de que a universalização do aproveitamento de crédito do ICMS, embora medida inovadora com repercussão nas finanças estaduais, normalizou o atendimento ao princípio da não-cumulatividade do tributo.

Releva destacar que a manutenção do crédito das operações que antecedem as exportações de semi-elaborados e mesmo de primários, à semelhança do que já se adotava na exportação de produtos industrializados, caracteriza-se formalmente como incentivo fiscal, visto que repercute em reversão do instituto legal que não reconhece crédito antecedente vinculado a operação posterior não gravada pelo imposto. Trata-se, portanto, de um benefício de caráter heterônomo – concedido em legislação nacional sem interferência das unidades da federação -, com o objetivo de desonerar integralmente todo o seguimento exportador.

## **8 – Perspectivas de Regulamentação Permanente do Incentivo à Exportação.**

Nas recentes medidas preparatórias para a Reforma Tributária o Governo Federal, entre outras medidas, já sinalizara com a resolução permanente do sistema desonerativo do ICMS criado originalmente pela Lei Kandir.

A Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, por meio de seu Art. 3º, remeteu ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias a previsão de entrega aos Estados



de montante definido em lei complementar, de acordo com critérios, prazos e condições nela determinados, considerando exportações para o exterior de produtos primários e semi-elaborados, a relação da balança interestadual, os créditos destinados ao ativo permanente e a manutenção do crédito do ICMS nas exportações.

No mesmo dispositivo ficou determinada a adoção do sistema de entrega dos recursos previstos no Anexo da Lei Complementar 87/96, com a redação dada pela Lei Complementar nº 115/2002, até edição de nova lei complementar, vinculando a duração dos repasses até a data em que o produto da arrecadação do ICMS atinja a 80% de destinação ao Estado onde ocorrer o consumo das mercadorias, bens ou serviços.

Desta forma, o dispositivo constitucional associou o ressarcimento decorrente das medidas desonerativas, oriundas da Lei Kandir, à adoção da cobrança do ICMS no destino - proposta recolocada hoje como principal ponto de discussão para a reforma tributária em debate.

A discussão sobre reforma tributária foi retomada pelo Governo Federal, por iniciativa do Ministério da Fazenda, representada na Proposta de Emenda Constitucional – PEC nº 233 de 26 de fevereiro de 2008, em que se propõe transformação do ICMS em novo modelo de IVA (Imposto sobre Valor Agregado) nacional, com mudança paulatina para tributação dos bens e serviços no destino, com criação de um Fundo de Equalização de Receitas (FER) que incluiria os atuais ressarcimentos pela exportação de industrializados (Fundo de Exportação –F.Exp), os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios na arrecadação do IPI e do IR (FPE e FPM), e os ressarcimentos da Lei Kandir.

Implica, portanto, em abertura da discussão de mudança dos critérios de distribuição dos repasses, que pode repercutir em redefinição de índices de participação, o que, com certeza acarretará impactos financeiros diferenciados para cada unidade da federação.

Os estados já estão negociando, através dos Grupos de Trabalho da COTEPE/ICMS, os novos índices, já incorporando aos mesmos os efeitos da balança comercial interestadual e participações de cada unidade nas exportações.

A escolha desses novos índices, num processo de discussão e negociação entre os Estados, através de suas comissões temáticas no âmbito do CONFAZ, marcam portanto um momento estratégico de definições, cujos resultados deverão balizar os critérios a serem

fixados, seja através de aprovação da reforma tributária, e por meio de edição de lei complementar específica, podendo ocorrer mudanças relevantes nos montantes de ressarcimento praticados até então.

## **9. Conclusão**

Ao avaliar-se a Lei Kandir deve-se considerar que suas medidas são comuns a todas as unidades da federação. É notório que todos os estados perderam receitas. Contudo foram mais afetados pela Lei Complementar 87/96 aqueles que têm na exportação um forte componente de suas atividades econômicas.

Fica evidente que os artifícios do seguro-receita, do Fundo de Compensação e ainda dos auxílios financeiros não têm sido capazes de compensar as perdas efetivas. Em alguns casos estas perdas são extremamente significativas, como é o exemplo do Estado de Minas Gerais.

O mecanismo do seguro-receita penalizava aos estados que através de esforço próprio conseguiam elevar suas receitas. Isto se deve ao fato de que, ocorrendo elevação da arrecadação do ICMS, o mecanismo do seguro-receita reduzia, ou não produzia ressarcimento, se o volume de receita ultrapassasse o patamar básico estabelecido. Neste caso, a norma atuava no sentido contrário ao do combate à sonegação e do sucesso dos programas para elevação de receitas dos estados.

A suspensão do mecanismo durante os exercícios de 2000 a 2002, e sua substituição temporária pelo fundo orçamentário, estimado com base no teto global tecnicamente calculado por mecanismo semelhante ao do seguro-receita, atenuou perdas em alguns estados mas não as compensou em volumes equivalentes.

Tais aspectos ensejam à conclusão de que a Lei Complementar 87/96, ao regulamentar com grande atraso o novo ICMS instituído pela Constituição Federal de 1988, e nessa oportunidade ser adaptada como instrumento de política econômica, mesmo atingindo parcialmente seus objetivos em alguns seguimentos, não conseguiu desempenhar satisfatoriamente o papel ao qual se destinava. Ou seja, não propiciou uma arrecadação adequada às necessidades das unidades federadas, uma vez que determinou desequilíbrios nas

receitas estaduais, causando retração em sua maior fonte de recursos. E não há indicativo seguro de que as exportações tenham aumentado em função das isenções e de que os investimentos tenham sido alavancados pelo aproveitamento dos créditos nas aquisições dos ativos. Tudo indica que o movimento favorável que elas apresentaram foi muito mais consequência da desvalorização cambial, não desejada no primeiro mandato de FHC, mas que acabou acontecendo posteriormente, aliado a condições econômicas favoráveis no mercado internacional .

Em Minas Gerais e demais estados que se destacam pelo volume de exportações de semi-elaborados, tais fatos são notórios quando se observa que em grande parte as alterações positivas na pauta das exportações têm maior correspondência com outros fatores que determinam as cotações dos preços internacionais de seus principais produtos. As poucas oscilações ocorridas ao longo do tempo deveram-se mais a fatores externos como, por exemplo, cotações internacionais da tonelada do minério de ferro e da saca de café, em determinado períodos, do que aos incentivos da lei. O mesmo fato se observa em relação aos investimentos, que aparentemente foram muito pouco influenciados por ela.

Outro aspecto relevante deve-se ao fato de ter havido mudanças na política cambial. Na época da implementação da lei complementar uma das justificativas que se apresentava era a de que, para não mexer no câmbio, a adoção de isenções era a alternativa para aumentar a competitividade dos produtos brasileiros no exterior. Com isto esperava-se crescimento nas exportações. Na realidade, os incentivos dados significaram transferência de renda para os produtores sem os efeitos esperados nos níveis de comercialização. A mudança verificada na política cambial, alterando a relação de paridade do real com o dólar, teve efeitos muito mais positivos sobre as exportações do que as isenções dadas.

A aprovação da Lei Complementar 102/2000 e, ainda a nova redação dada pela Lei Complementar nº 115/2002, e adoção dos auxílios financeiros da União, atenuaram algumas perdas decorrentes da Lei Complementar 87/96.

Observa-se hoje, em vista de renovado esforço de consecução da reforma tributária, retomada de debates sobre modalidades de ressarcimento, com inclusão de previsão via fundo de equalização que visaria à manutenção do volume de recursos em valores e condições equivalentes aos adotados pelas dotações orçamentárias específicas para a Lei Kandir e auxílios

financeiros à exportação desde a reformulação da lei original, mantidos na Emenda Constitucional nº 42/2003.

A continuidade de tais discussões e os rumos tomados desde a aprovação das desonerações na forma explicitada levam à conclusão de que as autoridades tributárias do país e o Congresso Nacional não encontraram, até então, uma fórmula consensual que preserve os aspectos mais positivos do ICMS, no que diz respeito à sua finalidade básica de prover recursos necessários a execução das políticas públicas dos estados, e que propicie ao mesmo tempo uma política consistente de estímulo efetivo ao desenvolvimento do comércio internacional que paralelamente estimule o engajamento dos governos estaduais a um maior empenho nesse seguimento.

O assunto, pelo alcance e complexidade, demanda adequação numa reforma que de fato se disponha a rediscutir o sistema tributário brasileiro que já conta com mais de 40 anos de implantação e de vários experimentos.

Dessa forma, o debate que se inicia em torno da reformulação tributária capitaneada pela União – aqui citada apenas no seu contorno geral anunciado, e não objeto do presente trabalho que apura tão somente aspectos pregressos das desonerações -, traz expectativa positiva de recomposição no equilíbrio desta questão, que se arrasta sem resolução satisfatória para os estados com o perfil produtivo-exportador a exemplo de Minas Gerais.

## **10 BIBLIOGRAFIA**

BRASIL. Congresso Nacional. *Lei Complementar nº 87, de 13/09/1996; Lei Complementar nº 102 de 11/07/2000; Lei Complementar nº 114, de 16/12/2002; Lei Complementar nº 115, de 26/12/2002; e Lei Complementar nº 122, de 12/12/2006.* In: - site oficial do Governo Federal -: planalto.gov.br – Legislação – Leis – Leis Complementares.

BRASIL. Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil.* In: - site oficial do Governo Federal -: planalto.gov.br – Legislação – Constituições.

-----, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e Exterior. Secretaria do Comércio Exterior. *Listagem das exportações efetivas de Minas Gerais.* Período 1995 a 2007.

-----. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Memória de cálculo da Lei Complementar nº 87/96*. Período: 1995 a 1999. Brasília.

-----. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Comissão de Estudos e Revisão da Lei Complementar nº 87/96 – CONFAZ. *Planilha de revisão de fundo orçamentário para 2000*. Brasília, março de 2000.

-----. Ministério da Fazenda. *Justificação da Proposta de Emenda Constitucional de Reforma Tributária – PEC 233/08*. Brasília, 28 de fevereiro de 2008. In: fazenda.gov.br.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Fazenda. Assessoria Econômica. *Perda de ICMS na exportação de produtos primários e semi-elaborados*. Belo Horizonte, Planilha de Relatório de Perdas do Estado com a Lei Kandir. Março de 2007.

RIANI, Flávio. *A Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir) e seus reflexos na receita do estado de Minas Gerais*. Tributação em Revista: Belo Horizonte, ano 7, nº 28, p. 26, abr./jun. 1999.

RIANI, Flávio; ALBUQUERQUE, Célio Marcos de. *A Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir): Balanço de Perdas e Ganhos e Proposta de Mudança – o Caso de Minas Gerais*. In: Seminário sobre a economia mineira, Anais. Belo Horizonte: UFMG, Cedeplar, 2000.

## ANEXO

### 1) Planilha de Identificação e Valores de Repasses da Lei Kandir para Minas Gerais.

MINAS GERAIS

IDENTIFICAÇÃO E VALORES DE REPASSES COMPENSATÓRIOS BRUTOS DA LEI KANDIR E AUXÍLIOS FINANCEIROS AO ESTADO E SEUS MUNICÍPIOS (1)

PERÍODO: SETEMBRO DE 1996 A DEZEMBRO DE 2007

VALORES CORRENTES EM R\$ 1.000,00

PERÍODO	LEI KANDIR: NORMAS VIGENTES E VALORES	AUXÍLIOS FINANCEIROS, NORMAS E VALORES	TOTAL: SEG.REC., F.ORÇAM. E AUX. FINANC.
	LC 87, de 13/09/96 (Fórmula do Seguro-Receita)		
1996 (2)	60.133		60.133
1997	110.987		110.987
1998	338.419		338.419
1999	519.534		519.534
	LC 87, de 13/09/96, mod.p/ LC 102, de 11/06/00 F.Orçam. a partir de ago/00 (MG: 12,90414% s/R\$ 3.864 milhões)		
2000	498.616		498.616
2001	(MG: 12,90414% s/F.O.de R\$ 3.581.480 mil) 462.159		462.159
2002	(MG: 12,90414% s/F.O.de R\$ 3.952.629 mil) 510.053		510.053
	LC 87/96 e LC 115, de 26/12/02: F.O. de R\$ 3,9 bilhões, Deduzidos vs. Remanescentes a 7 estados (p/MG equiv.: 12,90414% s/3.222.319 mil = R\$ 415.812 mil) (incluiu PASEP e Cotas munic. refer. a nov. e dez. 1999, no valor de R\$ 52.710.361,82)		
2003	468.523		468.523
	LC 115/02: Fundo Orçamento de R\$ 3,4 bilhões (MG: 12,90414% s/ R\$ 3.400 milhões)	MP 193, de 24/06/04 - convertida na Lei 10.966, de 09/11/04 - Aux. Fin. p/2004 (MG: 6.3221% s/R\$ 900 milhões)	
2004	438.741	56.899	495.640
	LC 115/02 e EC nº 42 de 19/12/03 Fundo Orçamento de R\$ 3,4 bilhões (MG: 12,90414% s/ R\$ 3.400 milhões)	MP 237, de 27/01/05 - convertida na Lei 11.131, de 01/07/05 - Aux. Fin. p/2005, de R\$ 900 milhões, em 1/12 avos p/mês (MG: 6,3221% s/R\$ 900 milhões)	
		56.899	
		MP 271, de 26/12/05 - convertida na Lei 11.289 de 30/03/06 - Aux. Fin. ref. a 2005, de R\$ 900 milhões, em 2 parcelas, 1ª em dez/05 e 2ª em jan/06 MG: 2 x (10,5698% s/ 450 milhões) R\$ 47.564 mil	
2005	438.741	95.128	590.768
	LC 115/02 e EC 42/03 - F.O. de R\$ 1,95 bi (MG: 12,90414% s/ R\$ 1.950 milhões)	MP 328, de 01/11/06 - convertida na Lei 11.452, de 27/02/07 - Aux. Fin. exerc.2006, de R\$ 1.950 milhões, em 3 parcelas, 1ª de R\$ 975 milhões, em 11/nov., e 2ª e 3ª, de R\$ 487.500 mil cada, a partir de nov/06 (MG: 8,44595% s/R\$ 1.950 milhões)	
2006	251.631	164.696	416.327
	LC 115/02 e EC 42/03 - F.O. de R\$ 1,95 bi (MG: 12,90414% s/ R\$ 1.950 milhões)	MP 355, de 23/02/07 - convertida na Lei 11.492 de 20/06/07 - Aux. Fin. ref. a 2007, de R\$ 975 milhões, em 2 parcelas: 1ª, de R\$ 650 milhões, em fev/07, e 2ª, de R\$ 325 milhões, em mar/07. (MG: 10,67504% s/R\$ 975 milhões)	
		104.082	
		MP368, de 04/05/07 - convertida na Lei 11.512, de 11/05/07 - Aux. Fin., exerc. 2007, de R\$ 975 milhões, em 9 parcelas de R\$ 108.333 mil, a partir de ago/07 (MG: 6,21686% s/R\$ 975 milhões)	
2007	251.631	60.614	416.327
<b>TOTAL PERÍODOS</b>	<b>4.349.167</b>	<b>538.318</b>	<b>4.887.485</b>

Fonte: Leis Comp. nºs 87/96, 102/00, 115/02, E.C. 42/03, e Leis Fed. nºs 10.966/04, 11.115/05, 11.131/05, 11.289/06, 11.452/07, 11.492/07 e 11.512/07;  
Elaboração: Assessoria Econômica/SEF-MG.

Ob.1) 1996-1999, seguro-receita p/ MG, segundo fórmula da LC 87/96; 2000-2007, participação do estado e seus municípios na programação orçamentária da União

Em 2003, incluídos R\$ 52.710.361,82 relativos a acerto de parcelas do Fundef e Cotas Municipais de nov. e dez. 1999.

2) cobertura de perda abrange período iniciado em 16/09/96.