

A LEI COMPLEMENTAR 87/96 (LEI KANDIR): BALANÇO DE PERDAS E GANHOS E PROPOSTA DE MUDANÇA – O CASO DE MINAS GERAIS*

*Flávio Riani***

*Célio Marcos Pontes de Albuquerque****

1 INTRODUÇÃO

Sob o pretexto 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) determinada 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 – contribuíam fortemente com a receita pública, gerando parcela significativa do tributo. Em alguns casos esta perda foi bastante importante.

Após três anos de aplicação da Lei Kandir seus efeitos já são, portanto, bem visíveis no cotidiano das finanças dos Estados. Tem-se assim a oportunidade de uma avaliação mais acurada de seu impacto para a administração financeira dos entes federados. Parte-se por isso mesmo, e após muitas

* Os autores agradecem a colaboração de Marcelo Oliveira da Silva, da Assessoria Econômica SEF/MG.

** Secretário Adjunto de Administração Financeira e Controle da SEF/MG, Professor da FACE – Universidade de Itaúna e da PUC/MG.

*** Assessor de Finanças da SEF/MG.

discussões entre os representantes dos Estados e do Governo Federal, para a tentativa de mudança do texto da Lei Complementar, com o intuito de aperfeiçoá-la e com vistas a minimizar seus efeitos nas finanças estaduais.

Pretende-se aqui enfocar o caso de Minas Gerais, salientando tão somente resultados e estatísticas de impacto em sua receita tributária, não sem antes reconhecer que a análise abrangente da citada norma não deve ignorar seus rebatimentos na economia nacional. Todavia, a própria arrecadação tributária, por seu caráter de sustentáculo de múltiplas ações governamentais de interesse público, não deixa de ser um termômetro válido na oportunidade de uma avaliação da utilidade de uma medida de administração pública da envergadura da Lei Complementar 87/96, principalmente no que diz respeito aos efeitos sofridos pelas administrações regionais.

Com esse intuito, os aspectos abordados traduzem-se em:

- a) comentários sobre os pontos relevantes da Lei Complementar 87/96 (Lei Kandir), de maior repercussão para as finanças dos Estados;
- b) demonstração de seu impacto na arrecadação do ICMS de Minas Gerais;
- c) destaque dos principais itens da proposta de alteração da Lei Kandir em discussão no Congresso Nacional e seus prováveis efeitos na receita do Estado.

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

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 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 janeiro de 1998. Tal medida teve sua aplicação adiada para início do ano 2000 e posteriormente postergada para 2003.

3 O MECANISMO DE “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 num período de referência por ela definido, que no caso foi de 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.

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;
- 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:

$$VE = \frac{(ICMSb \times P \times A) - ICMSr}{N}$$

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;

ICMSb – Produto da arrecadação do ICMS no período base;

ICMSr – 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 2002. No caso dos Estados que tivessem perdas superiores a 10% este deságio seria estendido proporcionalmente até o último ano com direito ao repasse.

4 IMPACTOS NA ARRECADAÇÃO DE ICMS EM MINAS GERAIS

4.1 Efeitos da desoneração das exportações

Grande parte da pauta de exportações de Minas Gerais é composta de produtos primários, em maior proporção, e de produtos semi-elaborados, que passaram a ser isentos da tributação. Como mostra a Tabela 1, os principais produtos desta pauta são: minérios, café, ferro fundido, ferro e aço. Esses produtos tiveram em 1995 e 1996 participação relativa no valor exportado de 66,4% e 66,3%, respectivamente. Já nos exercícios posteriores à implantação da Lei, em 1997, 1998 e 1999, a participação relativa da soma desses produtos no faturamento das exportações foi, na mesma seqüência, de 60,6%, 60,6% e 61,3%, o que denota preliminarmente indícios de que as expectativas dos efeitos da Lei Complementar não alcançaram todo seu universo.

Tomando-se ainda em referência a Tabela 1 observa-se que, em valores absolutos, o desempenho dos três principais itens da exportação mineira não apresenta o mesmo perfil em relação aos exercícios considerados e ainda quando analisados discriminadamente.

No grupo dos primários, os minérios apresentaram aumento no valor absoluto exportado em 1997, logo após a desoneração, sustentado contudo no crescimento do preço, uma vez que verificou-se redução no volume exportado, conforme registra a Tabela 2. Em 1998 o produto apresentou uma boa performance no faturamento, com negócios que recuperaram um volume físico próximo ao do exercício de 1996, mas novamente com maior sustentação evidenciada no aumento do preço, que da média de US\$ 0,019/kg em 1997 passou para US\$ 0,023/kg em 1998. Em 1999 o setor viu cair seu faturamento, mesmo com maior volume na exportação, evidenciando o registro de um preço médio reduzido ao mesmo patamar de 1997, de US\$ 0,019/kg.

O segundo item, representado pelo café, chá, mate e especiarias, apresentou sempre volumes crescentes em suas exportações no intervalo considerado de 1995 a 1999. Os respectivos faturamentos por exercício todavia não apresentaram o mesmo sentido da evolução dos volumes exportados, evidenciando também alterações não uniformes nos preços médios obtidos. E de fato, na Tabela 1, verifica-se que tais produtos aumentaram o faturamento após a desoneração, em 1997, mas tiveram reduzidos seus valores exportados em 1998 e 1999, quando verificaram-se quedas paulatinas nos respectivos preços médios obtidos.

Tabela 1

EXPORTAÇÕES DOS DEZ PRINCIPAIS ITENS DE MINAS GERAIS

(Em US\$ Milhões – FOB)

Especificação	Jan.-Dez./95		Jan.-Dez./96		Jan.-Dez./97		Jan.-Dez./98		Jan.-Dez./99	
	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
Minérios, escórias e cinzas	1.289,9	22,0	1.329,1	30,0	1.378,2	18,8	1.823,8	23,9	1.461,6	22,9
Café, chá, mate e especiarias	969,0	16,5	898,7	18,3	1.731,8	23,6	1.521,8	19,9	1.307,5	20,5
Ferro fundido, ferro e aço	1.636,3	27,9	1.560,3	18,0	1.330,3	18,2	1.288,0	16,8	1.141,4	17,9
Veículos, automóveis, tratores, ciclos e outros	462,9	7,9	371,5	6,5	959,3	13,1	1.105,6	14,5	805,0	12,6
Pastas de madeira ou de outros materiais	227,1	3,9	179,1	4,5	275,4	3,8	257,8	3,4	272,8	4,3
Produtos químicos inorgânicos; compostos	164,3	2,8	204,1	2,9	217,5	3,0	174,7	2,3	185,2	2,9
Pérolas naturais ou cultivadas e pedras	143,8	2,5	221,5	2,8	206,8	2,8	201,4	2,6	188,4	3,0
Reatores nucleares, caldeiras, máquinas	204,5	3,5	181,9	2,6	197,8	2,7	213,2	2,8	176,5	2,8
Obras de ferro fundido, ferro ou aço	126,5	2,2	181,2	2,6	155,8	2,1	140,2	1,8	123,0	1,9
Máquinas, aparelhos e materiais elétricos	90,1	1,5	83,2	1,4	112,3	1,5	105,9	1,4	111,8	1,8
<i>Subtotal</i>	<i>5.314,6</i>	<i>90,7</i>	<i>5.210,6</i>	<i>89,5</i>	<i>6.565,4</i>	<i>89,6</i>	<i>6.832,3</i>	<i>89,4</i>	<i>5.773,2</i>	<i>90,5</i>
<i>Total geral das exportações</i>	<i>5.857,1</i>	<i>100,0</i>	<i>5.789,3</i>	<i>100,0</i>	<i>7.323,5</i>	<i>100,0</i>	<i>7.646,1</i>	<i>100,0</i>	<i>6.381,1</i>	<i>100,0</i>

Elaboração: Assessoria Econômica/SEF.

Fonte: SRF/MF.

No grupo dos semi-elaborados, o item representado por ferro fundido, ferro e aço, apresentou decréscimo no faturamento com a exportação em todo o período enfocado, consoante dados da Tabela 1. Nesse caso observou-se queda no volume físico exportado que, ao contrário do que se poderia esperar, caiu de patamar nos exercícios de 1997 a 1999, posteriores à aprovação da Lei Complementar 87/96. Verificou-se também queda nos preços médios de 1998 e 1999 para valores inferiores aos dos anos antecedentes à aprovação da Lei Complementar, conforme se verifica pela Tabela 2.

Tabela 2

VOLUME DE EXPORTAÇÃO E PREÇO UNITÁRIO DE MINÉRIOS, CAFÉ E MATE, FERRO E AÇO

(Em US\$ 1,00 – FOB)

Especificação	Jan.-Dez./95		Jan.-Dez./96		Jan.-Dez./97		Jan.-Dez./98		Jan.-Dez./99	
	PL(1)	PU(2)	PL(1)	PU(2)	PL(1)	PU(2)	PL(1)	PU(2)	PL(1)	PU(2)
Minérios, escórias e cinzas	79.899,8	0,016	78.736,1	0,017	70.749,0	0,019	78.314,7	0,023	78.698,9	0,019
Café, chá, mate e especiarias	351,8	2,755	394,6	2,277	507,5	3,412	608,2	2,502	718,9	1,819
Ferro fundido, ferro e aço	5.023,7	0,326	5.003,5	0,312	4.124,2	0,323	4.280,5	0,301	4.382,7	0,260

Elaboração: Assessoria Econômica/SEF.

Fonte: SRF/Ministério da Fazenda.

Nota: (1) Peso líquido (em mil toneladas); (2) Preço unitário (US\$/kg).

A conjugação dos dados do faturamento com as exportações, configurados na Tabela 1, com os números dos volumes físicos da Tabela 2, conforme exposto, torna evidente que o aumento verificado nas quantidades físicas de alguns produtos, na seqüência dos exercícios, nem sempre compensou o impacto da redução dos preços no faturamento dos mesmos. Constatase portanto que a desoneração não é o único fator determinante do sucesso comercial dos mencionados produtos no segmento exportador.

Paralelamente a essa performance nas exportações, apurou-se que efetivamente a renúncia fiscal trouxe sacrifício para as finanças de Minas Gerais, na medida em que o Estado deixou de arrecadar cerca de US\$ 911 milhões, computando-se tão somente os três produtos mencionados, significando uma perda média anual superior a US\$ 300 milhões, conforme se observa na Tabela 3.

Tabela 3

MINAS GERAIS – PERDA DE ICMS NA EXPORTAÇÃO
DE MINÉRIOS, CAFÉ, FERRO FUNDIDO E AÇO
PERÍODO: 1997, 1998 E 1999

(Em US\$– FOB)

Especificação	1997	1998	1999	Total
Minérios	55.130	72.953	58.464	186.547
Café, mate e especiarias	225.140	197.889	169.971	593.000
Ferro fundido, ferro e aço	46.561	45.079	39.948	131.588
<i>Total</i>	<i>326.831</i>	<i>315.921</i>	<i>268.383</i>	<i>911.135</i>

Elaboração: Assessoria Econômica/SEF-MG.

Fonte: SRF/MF e RICMS/MG.

4.2 Impacto global das perdas

Para a apuração das perdas globais de ICMS em Minas Gerais tomou-se como referência os três segmentos básicos: produtos primários e semi-elaborados, créditos de aquisição de ativos e créditos da energia elétrica.

As perdas de arrecadação do ICMS nestes segmentos estão listadas na Tabela 4. Os valores referentes às exportações foram apurados tomando-se por base dois pontos: o primeiro é que foram considerados para efeito de cálculos a mesma regra e as mesmas cargas tributárias efetivas incidentes sobre os diversos produtos primários e semi-elaborados exportados antes da implementação da Lei Complementar 87/96; o segundo é que a partir deste quadro aplicaram-se mensalmente as cargas efetivas apuradas sobre os valores exportados a contar da implementação da lei. Dessa forma, tornou-se possível apurar o montante de recursos que o Estado deixou de arrecadar nestes setores. Conforme mostra a Tabela 4, desde a implantação da Lei Kandir em 16 de setembro de 1996, até dezembro de 1999, Minas Gerais deixou de arrecadar o equivalente a R\$ 1.464 milhões somente no setor exportador de produtos primários e semi-elaborados.

Em relação aos ativos, levantamentos mensais em documentos fiscais das empresas, processados pela Secretaria da Fazenda do Estado, apuraram um montante de aproveitamento de créditos equivalentes a R\$ 804 milhões no período em tela.

Por último, através de relatórios fornecidos pela Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG) foi também possível determinar mensalmente o aproveitamento de créditos da energia elétrica, que totalizou no período analisado o montante de R\$ 316 milhões.

Tabela 4

APURAÇÃO DAS PERDAS DA ARRECAÇÃO DO ICMS
EM MINAS GERAIS COM A LEI COMPLEMENTAR 87/96
PERÍODO: 16 SET. 1996 A DEZ. 1999

(Valores em R\$ mil – Correntes)

Anos	Prod. Primários e Semi-elaborados	Créditos de Energia Elétrica	Créditos do Ativo Imobilizado	Total (A)	ICMS Arrecadado (B)	Percentual (A)/(B)
1996	99.262	13.485	37.442	150.189	1.337.862	8,6
1997	402.561	87.797	222.488	712.846	5.481.610	13,0
1998	407.690	98.607	267.068	773.365	5.480.635	14,1
1999	554.119	116.468	281.651	952.238	6.237.932	15,3
<i>Total</i>	<i>1.463.632</i>	<i>316.357</i>	<i>803.589</i>	<i>2.588.638</i>	<i>18.538.039</i>	<i>14,0</i>

Fonte: Assessoria Sec. Adjunto Finanças – SEF/MG.

Obs.: 1996 – período de 16 de setembro a dezembro.

Dessa maneira, Minas Gerais deixou de arrecadar um total aproximado de R\$ 2.589 milhões. Em termos relativos, tal montante é equivalente a aproximadamente 14% do total do ICMS arrecadado no mesmo período. Ainda em termos relativos este valor equivale a quase cinco meses de arrecadação do ICMS no Estado ou ainda a cinco folhas de pagamento. Transpondo tais valores para dados anuais, o montante não arrecadado corresponde a uma arrecadação e meia de ICMS ou uma folha de pagamento mais 13º salário. Deve-se, porém, ressaltar o fato de que, como mostram os dados da Tabela 4, as perdas de arrecadação do ICMS foram mais expressivas nos últimos dois anos considerados.

4.3 Apuração do ressarcimento

Conforme foi descrito anteriormente, a Lei Complementar 87/96 instituiu também um mecanismo de seguro-receita que implicaria um montante financeiro a ser ressarcido aos Estados que obtivessem, após sua implementação, perda na arrecadação do ICMS quando comparada à receita do período base.

No período considerado, que abrange a data de implantação da Lei até dezembro de 1999, Minas Gerais teve os valores de ressarcimento destacados na Tabela 5. Através dela pode-se observar que o Estado recebeu cerca de R\$ 900 milhões, anotados pelos repasses efetuados pela Secretaria do Tesouro Nacional, em regime de caixa, a título de seguro-receita.

Tabela 5

REPASSES DO SEGURO-RECEITA AO ESTADO DE MINAS GERAIS
PERÍODO: 16 SET. 1996 A DEZ. 1999

(Valores em R\$ mil – Correntes)

Período	Valor Repassado
1996	60.133
1997	111.862
1998	286.891
1999	441.096
Total	899.982

Fonte: STN/MF – Memória de Cálculo da Lei Kandir (repases: regime caixa).

4.4 Balanço líquido das perdas

O resultado líquido das perdas com a arrecadação do ICMS em Minas Gerais é apresentado na Tabela 6, e pode ser analisado sob dois ângulos:

Tabela 6

PERDAS DE ARRECADAÇÃO DO ICMS EM MINAS GERAIS
COM A IMPLANTAÇÃO DA LEI KANDIR ENTRE SET.1996 A DEZ.1999
EM VALORES CORRENTES (R\$ MIL)

Anos	Perda Bruta A	Seguro-Receita B	Perda Líquida C = A – B	Teto do seguro-receita da Lei Complementar D	Perda em relação ao teto previsto na Lei Complementar E = D – B
1996	150.189	60.133	90.056	162.952	102.819
1997	712.846	111.862	600.984	491.593	379.731
1998	773.364	286.891	486.473	526.294	239.403
1999	952.238	441.096	511.142	512.320	71.224
Total	2.588.637	899.982	1.688.655	1.693.159	793.177

Fonte: Dados Básicos SCCG-SEF-MG, STN-MF e Lei Complementar 87/96.

Elaboração : Ass.Gab.Sec.Adjunto/SEF-MG

(A) Valores apurados com base nos parâmetros do grupo de trabalho – GT/COTEPE de negociação da Lei Kandir;

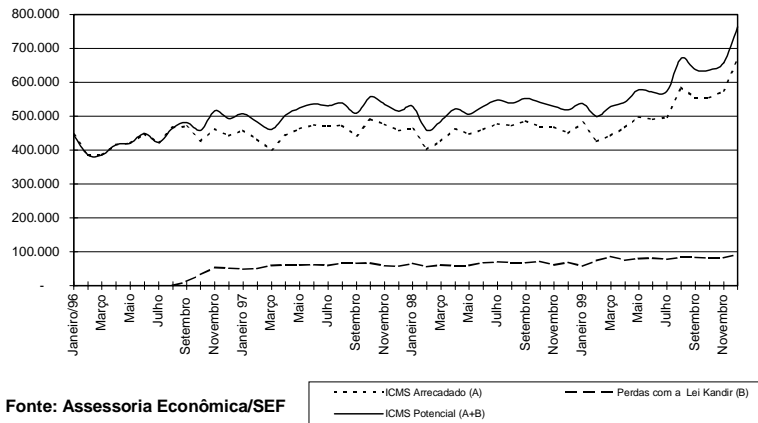
(D) Cálculo da STN/MF do Valor Máximo de Entrega (VME) para MG da Lei Complementar 87/96 – em 1996 foi considerado apenas o período de 16 de setembro a dezembro.

- comparando-se os valores dos ressarcimentos com as perdas reais de ICMS, percebe-se que Minas Gerais arcou com a perda líquida de R\$ 1.689 milhões no período entre a implantação da Lei Complementar até dezembro de 1999;

- tomando-se por base o teto de seguro-receita definido na Lei Complementar 87/96, o denominado Valor Máximo de Entrega – VME– a União repassou para Minas Gerais R\$ 793 milhões abaixo do teto estabelecido, que foi de R\$ 1.693 milhões.

Conforme mostra o Gráfico 1, a perda e o perfil da arrecadação do ICMS de Minas Gerais têm se mantido mais ou menos constantes no período analisado. Tal fato demonstra uma perpetuação das perdas, na medida em que a arrecadação efetiva do ICMS no Estado tem também sofrido pequenas oscilações no período. Deve-se ressaltar ainda que as perdas efetivas de recursos tendem a ser maiores pois o seguro-receita é decrescente e tem duração limitada no tempo. No caso de Minas Gerais a interrupção é prevista para após 2003.

GRÁFICO 1:EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO EFETIVA E POTENCIAL DO ICMS EM MINAS GERAIS ENTRE JANEIRO DE 1996 E DEZEMBRO DE 1999



Fonte: Assessoria Econômica/SEF



5 PROPOSTA DE MUDANÇA DA LEI KANDIR

A situação anteriormente descrita sobre os efeitos da Lei Complementar para as finanças de Minas Gerais configura-se também, com impactos mais ou menos equivalentes, para a maioria das unidades da federação, conforme largamente denunciado pelos representantes dos demais Estados através de estudos e projeções, em seminários e na imprensa em geral.

Os números anunciados, conhecidos também pelo Governo Federal, por fim sensibilizaram a área financeira federal, ensejando abertura para proposições e negociações entre representantes dos poderes executivos dos Estados, da União e representantes parlamentares.

Assim, tomou forma uma proposta de mudança à Lei Kandir, em apreciação nas comissões de estudos no Congresso Nacional.

Através de protocolo de entendimento os governos da União e dos Estados reconheceram a contribuição da Lei Complementar ao melhor desempenho da economia brasileira, ao crescimento das exportações e ao aumento da formação bruta de capital fixo do país, mas reconheceram também a necessidade de aperfeiçoamento do dispositivo legal no que diz respeito ao mecanismo de ressarcimento das perdas nas arrecadações estaduais ocorridas a partir do advento da referida lei.

O acordo envolveu as seguintes bases de modificações:

- a) postergação, para 1º de janeiro de 2003, do início da vigência da desoneração dos bens de uso e consumo adquiridos pelas empresas;
- b) substituição do seguro-receita por fundo orçamentário com coeficientes de participação pré-fixados para repasse dos recursos aos Estados, Distrito Federal e municípios, com vigência até 31 de dezembro de 2002;
- c) restrição a créditos decorrentes da aquisição de energia elétrica e de serviços de comunicação, sem prejuízo da atividade exportadora, com vigência até 31 de dezembro de 2002;
- d) diferimento dos créditos de bens de capital, com apropriação feita à razão de um (1) quarenta e oito avos por mês;
- e) estabelecimento de critérios e prazos para que os Estados possam honrar seus compromissos decorrentes de acúmulo de créditos gerados até 31 de dezembro de 1999 e ainda não transferidos ou compensados;
- f) transferência, pelo Governo Federal, da receita arrecadada pelo Imposto de Exportação incidente sobre produtos primários e semi-elaborados, para os Estados exportadores, no caso do estabelecimento ou majoração de alíquotas;

- g) 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;
- h) compromisso do Governo Federal de continuar examinando o aumento dos “royalties” aplicados à extração mineral e vegetal destinada à exportação “in natura”.

5.1 Resultados estimados para as finanças mineiras

As projeções efetuadas a partir dos dados previstos pela Secretaria do Tesouro Nacional, juntamente com os dados fornecidos pelo GT/COTEPE (Grupo de Trabalho da Comissão Técnica Permanente do ICMS) que assessora o CONFAZ (Conselho Nacional de Secretários de Fazenda), permitem a dedução de que o Estado terá reduzidas suas perdas com a aprovação das propostas de mudanças previstas na Lei Complementar 87/96, até o exercício de 2002.

A Tabela 7 demonstra que a troca do seguro-receita pelo fundo orçamentário definido para todos os Estados, a ser distribuído através de índices negociados entre os representantes estaduais, reduz o ressarcimento em espécie nos exercícios de 2000 e 2001 para Minas Gerais. Mas haverá ganhos já no exercício de 2002 quando se estima que o fundo superará o seguro previsto em cerca de R\$ 106 milhões. Todavia as perdas poderão ser atenuadas pelas outras medidas de caráter tributário. Essas medidas, ainda em fase de mensuração, são representadas pela restrição no aproveitamento de créditos de energia elétrica, de serviços de comunicações e parcelamento de créditos de ativos e, se aprovadas, ensejarão redução das perdas nesses segmentos já no exercício de 2000.

Tabela 7

MINAS GERAIS – IMPACTO PARA O ESTADO DAS MUDANÇAS PROPOSTAS À LEI COMPLEMENTAR 87/96 – PERÍODO: 2000, 2001 E 2002

(Valores em R\$ mil, a preços de 2000)

Alterações propostas	2000	2001	2002	Total
Fundo orçamentário (Instituição)	498.616	406.222	406.222	1.311.060
Seguro-Receita previsto (Cancelamento)	-517.432	-417.284	-300.445	-1.235.161
Impacto Líquido	-18.816	-11.062	105.777	75.899

Elaboração: Assessoria Sec. Adjunto Finanças/SEF-MG.

Fonte: Acordo CONFAZ e Ministro Pedro Parente, firmado em 09.03.00; e Projeções do Seguro-Receita da STN/MF e do CONFAZ.

6 CONCLUSÃO

Ao avaliar o caso específico de Minas Gerais, pode-se observar que alguns pontos são extensivos a todos os Estados. Foram contudo mais afetados pela Lei Complementar 87/96 aqueles que têm na exportação um forte componente de suas atividades econômicas.

É notório que todos os Estados perderam receitas. O artifício do seguro-receita não tem sido capaz de compensar as perdas efetivas. Em alguns casos estas perdas são extremamente significativas, como é o caso de Minas Gerais, São Paulo e Pará, dentre outros.

O mecanismo do seguro-receita penaliza aos Estados que através de esforço próprio conseguem elevar suas receitas. Isto se deve ao fato de que, ocorrendo elevação da arrecadação do ICMS, o mecanismo do seguro-receita reduz, ou não produz ressarcimento, se o volume de receita ultrapassar o patamar básico estabelecido. Neste caso, a norma atua no sentido contrário ao do combate à sonegação e do sucesso dos programas para elevação de receitas dos Estados.

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 segmentos, 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.

Em Minas Gerais tais fatos são notórios quando se observa que em grande parte as alterações positivas na pauta das exportações tem maior correspondência com outros fatores que determinam as cotações dos preços internacionais. As poucas oscilações ocorridas ao longo do tempo deveram-se mais a fatores externos, como cotações internacionais da saca de café, 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 se deve ao fato de ter havido mudanças na política cambial. Na época de sua implementação uma das justificativas que se apresentava era a de que com as isenções propostas haveria melhoria na com-

petitividade dos produtos brasileiros no exterior. Com isto esperava-se aumento nas exportações. Na realidade, os incentivos dados significaram apenas transferências de rendas para os produtores sem os efeitos esperados nos níveis de comercialização. A mudança recente 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.

Em face desses aspectos, fica evidente que é necessário promover ajustes na Lei Complementar 87/96, a fim de que sejam corrigidas distorções que ela causou nas finanças estaduais sem ter trazido grandes benefícios para o país. Dentre as propostas de ajustes podem-se destacar as seguintes:

- a) Rever os critérios de ressarcimento no sentido de devolver aos cofres estaduais e municipais o montante efetivamente perdido em função da lei.
- b) Repor as perdas de receitas resultantes da implementação da lei. Tal reposição poderia ser feita até mesmo via abatimento nos pagamentos futuros dos encargos das dívidas dos Estados e municípios com a União.
- c) Excluir da isenção de exportação os produtos primários, mesmo quando submetidos a qualquer beneficiamento.
- d) Revogar, de forma definitiva, a possibilidade do aproveitamento dos créditos pela aquisição de bens de uso ou consumo, uma vez já prorrogado, cuja vigência é prevista para 1º de janeiro de 2003. Estima-se que se tal procedimento for adotado Minas Gerais perderá um adicional de recursos, no mínimo, equivalente ao que vem perdendo hoje com a Lei Kandir.

A atual proposta de mudança, conforme verificado na Tabela 6, se aprovada, atenuará algumas perdas decorrentes da Lei Complementar 87/96. Releva observar contudo que quaisquer formas de ressarcimento, incluindo as constantes da proposta de reformulação da Lei, têm prazos previstos, esgotando-se para a maioria dos Estados em 2002, enquanto que os efeitos das medidas que acarretaram maior prejuízo às finanças estaduais são permanentes.

Tais reflexões e dados salientados remetem à conclusão de que as autoridades tributárias do país e o Congresso Nacional não encontraram ainda 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. Tampouco têm definida uma política

consistente de estímulo efetivo ao desenvolvimento do comércio internacional que paralelamente estimule o engajamento dos governos estaduais a um maior empenho nesse segmento.

Com certeza, pela sua dimensão, tais questões só teriam oportunidade de respostas concretas numa reforma tributária que se dispusesse a ir fundo na revisão de um sistema tributário que já conta com 33 anos de implantação e de vários experimentos, alguns caracterizados como paliativos, caso típico da desfigurada Lei Kandir.

Esses casos, a exemplo da Lei Kandir, acabam por debilitar ainda mais as finanças públicas sem, contudo alcançar o objetivo proposto.

7 BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Congresso Nacional. *Lei Complementar n. 87, de 13/09/1996*. Brasília: Diário Oficial da União, de 16 set. 1996.

BRASIL. Constituição. *Constituição: República Federativa do Brasil*. Senado Federal, 1988. 292 p.

-----, Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. *Listagem das exportações efetivas de Minas Gerais*. Período: 1995 a 1999.

-----, Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Memória de cálculo da Lei Complementar n. 87/96*. Período: 1995 a 1999. Brasília.

-----, Ministério da Fazenda. Comissão de estudos e revisão da lei complementar n. 87/96 – CONFAZ. *Planilha de revisão de fundo orçamentário para 2000*. Brasília, mar. 2000.

-----, Presidência da República – Casa Civil. *Acordo celebrado entre CONFAZ e Ministro Pedro Parente*. Brasília, 9 mar. 2000.

-----, Presidência da República – Casa Civil. *Versão 2 do anteprojeto de lei complementar*. Brasília, 9 mar. 2000.

CENTRAIS ELÉTRICAS DE MINAS GERAIS – CEMIG. *Relatório faturamento setorial de energia elétrica*. Período: 1997, 1998 e 1999. Belo Horizonte.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Fazenda. Assessoria de Planejamento e Coordenação. *Relatório de aproveitamento de crédito de ativos*. Período: 1996 a 1998. Belo Horizonte.

----- . Secretaria de Estado da Fazenda. Assessoria Econômica. *Perda de ICMS na exportação de produtos primários e semi-elaborados*. Belo Horizonte: 1995 a 1999.

RIANI, Flávio. *A Lei Complementar n. 87/96 (Lei Kandir) e seus reflexos na receita do estado de Minas Gerais*. Tributação em Revista: Belo Horizonte, ano 7, n. 28, p. 26, abr./jun. 1999.