

**DESONERAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES E SEUS IMPACTOS JURÍDICO-ECONÔMICOS:
UMA AGENDA DE PESQUISA PARA UM NOVO MODELO TRIBUTÁRIO DO SETOR
PRIMÁRIO EXPORTADOR**

Marina Soares Marinho*

Fernando Murta Ferreira Duca**

*Assistente do Advogado-Geral
do Estado na Advocacia-Geral do
Estado de Minas Gerais

** Analista de controle externo
no Tribunal de Contas dos Estado
de Minas Gerais

O presente artigo visa fomentar uma agenda de pesquisa sobre os impactos da desoneração do ICMS na exportação de produtos primários e semielaborados no país. O objetivo primordial foi reforçar uma agenda de pesquisa sobre a Lei Kandir a partir de uma avaliação exploratória dos seus impactos jurídicos e econômicos. Ainda que o artigo não tenha buscado dar resposta a todas as questões que podem surgir do modelo tributário inaugurado pela Lei Kandir, ele demonstra que o desempenho satisfatório da economia alguns anos após a promulgação desta, dificilmente se pode imputá-la a responsabilidade por tais feitos.

INTRODUÇÃO

Em 1996, durante o Governo FHC, nos primeiros anos da implantação do Plano Real, foi promulgada a Lei Complementar nº 87/1996 (a Lei Kandir), que dispõe sobre as normas gerais do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Ainda que o imposto seja competência estadual, a Constituição estabelece que as normas gerais sobre tributos em espécie devem ser editadas por lei complementar, ou seja, por legislação federal votada pelo Congresso Nacional. Além disso, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) estabeleceu, originalmente, que o ICMS não incidiria sobre operações que destinassem ao exterior produtos industrializados (excluídos os semielaborados definidos em lei complementar), mas facultou a lei complementar ampliar essa exclusão.

Tendo em vista esta possibilidade legal de promover a desoneração de mercadoria destinadas ao mercado exterior, o Governo FHC lançou mão deste expediente de forma a estimular as exportações do país visando reverter a piora contínua do saldo da balança comercial verificado desde a implantação do Plano Real. É importante lembrar aqui que uma das principais medidas de política econômica adotadas pelo Plano Real foi a adoção de uma âncora cambial que fixou a paridade R\$/US\$ em 1. Dado a grande valorização da moeda nacional em pequeno espaço de tempo, um dos primeiros resultados foi um aumento expressivo de importações e demais gastos no exterior, que pressionaram sobremaneira o mercado de câmbio nacional. Como a âncora cambial era parte fundamental do plano, abandoná-la, através de uma desvalorização do real que reequilibrasse as contas externas, não era opção. De frente a este contexto que, então, o governo federal optou por desonerar do ICMS todas as mercadorias exportadas.

Importa lembrar que a desoneração promovida pela Lei Kandir foi, por assim dizer, incremental: produtos industrializados já eram, devido a dispositivo constitucional, isentos de pagamento de ICMS; a novidade trazida pela referida Lei foi incluir nesse rol dos demais produtos, ou seja, os semielaborados (ou semimanufaturados) e os primários. Até sua edição os produtos semielaborados, contudo, passaram por uma série de diferentes definições acerca de suas regras de tributação, enquanto os primários sempre haviam sido tributados. A tributação dos semielaborados foi inicialmente tratada na Lei Complementar nº 65/1991. Ela definiu os produtos semielaborados que poderiam ser tributados pelos governos estaduais, quando de sua exportação para o exterior. Para tanto o produto teria que satisfazer todas as seguintes condições (art. 1º):

- I - que resulte de matéria-prima de origem animal, vegetal ou mineral sujeita ao imposto quando exportada in natura.
- II - cuja matéria-prima de origem animal, vegetal ou mineral não tenha sofrido qualquer processo que implique modificação da natureza química originária.
- III - cujo custo da matéria-prima de origem animal, vegetal ou mineral represente mais de sessenta por cento do custo do correspondente produto, apurado segundo o nível tecnológico disponível no País (BRASIL, 1991)

A mesma Lei atribuiu ao Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) a competência de elaborar a lista dos produtos industrializados definidos como semielaborados, seguindo os critérios definidos no artigo primeiro da lei transcrito acima. Frente a isto, os estados celebraram o Convênio ICMS 15/1991, onde estavam definidos os produtos que seriam considerados semielaborados de acordo com conceito exigido pela Lei Complementar 65/1991¹. A grande inovação da Lei Kandir foi, então, promover uma harmonização da incidência tributária ao desonerar todo e qualquer produto vendido ao exterior, simplificando regras de tributação e acabando com a eficácia da discricionariedade do CONFAZ ao definir a lista de produtos semimanufaturados e as alíquotas de tributação às quais esses produtos seriam gravados.

Como esperado, a promulgação da Lei Kandir promoveu uma perda de arrecadação dos Estados, para além da redução de sua autonomia financeira. Estas questões, contudo, teriam como

¹ Cabe destacar que a maior parte desses produtos, salvo raras exceções, já estavam sendo previstos nos Convênios ICM 66/1988 e 07/1989.

contrapartida o desenvolvimento da economia, já que o incentivo à exportação seria um atrativo para a instalação de novos investimentos (RIANI; ALBUQUERQUE, 2008). Ou seja, o governo lançou mão do conhecido argumento da Curva de Laffer para convencer os estados de que um nível menor de tributação geraria o mesmo montante de arrecadação tributária, devido à expansão da base tributável. Além do mais, a União Federal, em todas as rodadas de negociações com representantes estaduais, se comprometeu a compensar as perdas decorrentes da desoneração tributária (BATISTA; MARINHO, 2018), o que permitiu a sua aprovação no Congresso Nacional mesmo em evidente prejuízo de Estados e Municípios (dado que estes têm direito a parcela da arrecadação do ICMS). Em razão da intensa articulação política necessária para sua aprovação, a Lei Complementar 87/1996 ficou conhecida como Lei Kandir, sobrenome do seu autor, o então deputado federal Antônio Kandir, nomeado Ministro do Planejamento do Governo Fernando Henrique (em substituição a José Serra).

A metodologia encampada pela própria Lei Complementar 87/1996 não foi suficiente para compensar as perdas de arrecadação, o que motivou a sua alteração no ano 2000, pela Lei Complementar nº 102 e, logo em seguida, pela Lei Complementar 115/2002. O objetivo das alterações legislativas era prolongar a compensação, que inicialmente duraria cinco anos – período estimado para que os ganhos dos Estados com investimentos superassem as perdas de arrecadação. A redação firmada pela última alteração previa que as compensações durariam, na sistemática proposta, até 2006 (art. 31 da Lei Complementar 87/1996).

Pouco tempo depois da alteração do art. 31 da Lei Kandir foi editada a Emenda Constitucional (EC) 42/2003, que provocou diversas mudanças no Sistema Tributário Nacional e, entre as mais importantes delas, tornou regra constitucional a não incidência do ICMS nas exportações de produtos primários e semielaborados. A proximidade entre a edição da Lei Complementar 115/2002 e da Emenda à Constituição permitiu que o debate sobre as compensações não se perdesse e, novamente, foi editada norma jurídica prevendo as transferências da União para os Estados (art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT²), que deveria ser regulamentada por nova Lei Complementar.

Enquanto não fosse editada a Lei Complementar regulamentadora do art. 91 do ADCT, estipulando os critérios para compensação dos Estados e Municípios pela desoneração do ICMS nas exportações, valeria a regra do art. 31 da Lei Kandir, com a redação dada pela Lei Complementar 115/2002. Após 10 (dez) anos sem que a regulamentação fosse aprovada, o Estado do Pará provocou o Supremo Tribunal Federal (STF) por meio da Ação de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 25, que foi julgada procedente. De acordo com a decisão, o Congresso Nacional teria 12 (doze) meses para aprovar a lei regulamentadora, sob pena de o Tribunal de Contas da União (TCU) determinar os valores de repasse a cada Estado e Município. Transcorridos mais de 2 (dois) anos desde a decisão do STF, ainda não houve regulamentação ou decisão do TCU.

A decisão do STF sobre a mora legislativa, em novembro de 2016, reacendeu o debate entre Estados e União a respeito das compensações. Naquele momento estava em discussão a renegociação

² Art. 91 do ADCT da CRFB/1988: “A União entregará aos Estados e ao Distrito Federal o montante definido em lei complementar, de acordo com critérios, prazos e condições nela determinados, podendo considerar as exportações para o exterior de produtos primários e semielaborados, 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.

§ 1º. Do montante de recursos que cabe a cada Estado, setenta e cinco por cento pertencem ao próprio Estado, e vinte e cinco por cento, aos seus Municípios, distribuídos segundo os critérios a que se refere o art. 158, parágrafo único, da Constituição.

§ 2º. A entrega de recursos prevista neste artigo perdurará, conforme definido em lei complementar, até que o imposto a que se refere o art. 155, II, tenha o produto de sua arrecadação destinado predominantemente, em proporção não inferior a oitenta por cento, ao Estado onde ocorrer o consumo das mercadorias, bens ou serviços.

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

§ 4º. Os Estados e o Distrito Federal deverão apresentar à União, nos termos das instruções baixadas pelo Ministério da Fazenda, as informações relativas ao imposto de que trata o art. 155, II, declaradas pelos contribuintes que realizarem operações ou prestações com destino ao exterior” (BRASIL, 1988).

das dívidas estaduais: no STF, diferentes mandados de segurança pleiteavam a imposição do desconto sobre os saldos devedores dos contratos de refinanciamento, em razão da promulgação da Lei Complementar 148/2014; em dezembro de 2016 foi publicada a Lei Complementar 156/2016, estabelecendo o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal, mais uma vez concedendo prazo adicional para o pagamento dos débitos.

No caso específico de Minas Gerais, somou-se ao quadro de crise e endividamento o rompimento da barragem de Fundão, na região do Município de Mariana. Além do impacto do evento sobre a economia mineira, muito dependente da exportação de minério de ferro, os prejuízos ambientais e as perdas humanas levantaram o debate sobre viabilidade de se manter um modelo cada vez mais dependente da exploração de recursos minerais. A literatura econômica voltada para a discussão dos problemas dos países subdesenvolvidos, bem como produções mais recentes acerca de problemas como desindustrialização e reprimarização da pauta de exportação brasileiras discutem os limites deste modelo. Duca e Loureiro (2013), por exemplo, demonstram os problemas intrínsecos trazidos por esse modelo (como o aumento da vulnerabilidade externa e a tendência à deterioração dos termos de troca) e demonstram como a pauta de exportações brasileira passa por significativa perda de densidade tecnológica.

O quadro descrito para 2016 parece se repetir em 2019. Os Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, que decretaram calamidade financeira,³ negociam sua adesão ao Regime de Recuperação Fiscal da Lei Complementar 159/2017. Os demais Estados aguardam pela publicação de um plano de recuperação mais brando, chamado de Plano Mansueto (secretário do Tesouro Nacional), que permitirá prorrogar o pagamento das dívidas com a União e contratar empréstimos garantidos pelo ente federal. Após nova decisão na ADO 25, a regulamentação das compensações voltou para a alçada do Congresso Nacional (tendo sido retirada do TCU), onde houve a aprovação, pela Comissão Especial Mista da Lei Kandir, de Parecer que prevê a transferência de 39 bilhões/ano aos Estados e Municípios (BRASIL, 2018, p. 40). Longe da aprovação pelo Plenário da Câmara, o Parecer aprovado serve mais como mecanismo de barganha política, considerado “pauta do bomba” pelo Governo e analistas. E mais uma vez o Estado de Minas Gerais sofre o agravamento do seu quadro financeiro pelo rompimento da barragem da Mina do Feijão, na cidade de Brumadinho, reacendem os debates acerca da centralidade da mineração na economia mineira e qual a melhor forma de explorar tais recursos.

Tendo em vista a amplitude do tema e as diversas formas de abordá-lo, esse artigo busca realizar uma análise introdutória sobre as modificações no regramento jurídico tributário introduzidas pela Lei Kandir e suas posteriores alterações (incluída aqui a EC 42/2003). O objetivo primordial aqui é reforçar uma agenda de pesquisa pouco explorada na academia brasileira, buscando uma análise jurídico-econômica da questão. Sendo assim, optou-se fundamentalmente por uma abordagem mais voltada para o tema das finanças públicas, por ser um ponto de óbvia interseção entre direito e economia, como forma de propor esta agenda exploratória. Destarte, as duas próximas seções abordam em profundidade os problemas de desequilíbrio federativo trazidos pela Lei Kandir, discutindo inicialmente a questão federativa em nível mais teórico (ainda que dentro da história brasileira) para então tratar do propriamente do problema da falta de compensações da Lei Kandir e seus impactos no sistema federativo brasileiro. Na última seção se avaliam alguns impactos macroeconômicos e fiscais da Lei Kandir, de forma a acessar eventuais problemas para a economia mineira advindos de sua implantação.

1) (DES)CENTRALIZAÇÃO E (RE)CENTRALIZAÇÃO NO FEDERALISMO BRASILEIRO

O federalismo está presente em todas as Constituições brasileiras, desde 1891 até a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. A centralização maior ou menor do modelo federalista brasileiro, no entanto, oscilou ao longo dos períodos definidos pelas presidências federais.

³ Decreto MG 47.101/2016, Decreto RJ 45.692/2016 e Decreto RS 53.303/2016.

Com o golpe militar de 15 de novembro de 1889 e a Proclamação da República instaurou-se o federalismo no Brasil, ainda no governo provisório de Deodoro da Fonseca. Em 1891, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil trouxe o federalismo como forma de governo, fundando a nação por meio da união perpétua e indissolúvel das antigas Províncias (cada uma delas formando um Estado) e o antigo Município Neutro (Distrito Federal).⁴ A Constituição de 1934 manteve o federalismo como forma de Estado, assim como, ao menos formalmente, a de 1937,⁵ quando irrompeu a Ditadura Vargas. Posteriormente, em 1946, a redemocratização do pós-guerra trouxe novamente o federalismo para a redação constitucional, sem, contudo, resgatar o grau de descentralização empreendido pela Constituição de 1891. Nessa linha de acontecimentos, a Constituição da República Federativa de 1967 também preservou o federalismo, mas foi marcada pelo comando do Presidente da República no processo legislativo e pelas regras de aceleração da deliberação congressional, que preparavam o cenário para o regime autoritário que se estabeleceria definitivamente após a Emenda Constitucional nº 1, de 1969. Se durante o regime conhecido como República Velha, com a “política dos governadores”, os Estados tinham papel fundamental no amparo das políticas federais [principalmente os do Sudeste], no regime militar Estados e Municípios enfrentaram grave perda de poder político [o AI-2 estabeleceu eleições indiretas para governadores e o Decreto-Lei nº 200/1967 obrigou os governos estaduais e municipais a se submeterem às normas de organização administrativas federais]. A situação começou a se reverter nos anos 1980, durante o governo Geisel (1974-1985), quando foram realizadas eleições diretas para governadores. O hiato de quase 10 anos entre as eleições diretas para governadores (nos anos 1980) e a eleição presidencial (em 1989) fez com que a luta pela democratização se identificasse com um verdadeiro combate pela descentralização (AFFONSO, 2000, p. 134). O longo período de centralismo autoritário deu ensejo a uma força motriz centrífuga ampla, que reunia não apenas as lideranças locais, mas forças políticas relevantes do cenário nacional.

A Assembleia Nacional Constituinte de 1987 promoveu o processo mais democrático de participação que o Brasil já experimentou (era formada principalmente por atores políticos, eleitos pela população, e se valeu de emendas populares, instrumento por meio do qual os cidadãos indicavam diretamente sua sugestão). O resultado de quase dois anos de debates foi uma carta constitucional que refletiu, fundamentalmente, a oposição ao centralismo autoritário vivido nos anos anteriores. O federalismo é cláusula pétrea da Constituição e não pode nem mesmo ser objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a aboli-lo (art. 60, §4º, inc. I).

A descentralização idealizada pelo constituinte está diretamente relacionada com a autonomia de cada ente. Não é possível falar em autonomia, fundamental para permitir a participação nas decisões nacionais em paridade de armas, sem relativa independência financeira. Em outras palavras, não é possível exercer autonomamente os poderes políticos atribuídos pela própria Constituição sem suporte financeiro; da mesma forma, é impossível realizar qualquer projeto de governo sem os recursos necessários para tanto. Falar em autogoverno, auto-organização e autoadministração somente é possível se houver recursos disponíveis para exercê-los. A dependência financeira destrói a autonomia de governo porque subordina a atuação de um ente ao auxílio do outro, e tudo isso só ocorre na prática com o alinhamento das demais pessoas políticas às propostas do ente central (ARABI, 2016, p. 13-14).

O fato de um ente federado possuir fontes de receitas próprias é significativo para a descentralização política (DIAZ-CAYERO, 2006, p. 230-231). A ausência de fonte própria favorece a política do “pires na mão”, diante da qual Estados e Municípios procuram a União [e os Estados, respectivamente] para pleitear recursos complementares. Nesse movimento, o ente que realiza as transferências impõe contrapartidas àquele que as recebe. Essa é a história da renegociação da dívida entre Estados e União, que agora inicia um novo capítulo com o Regime de Recuperação Fiscal (RRF), previsto na Lei Complementar 159/2017.

⁴ Denominação da cidade do Rio de Janeiro a partir da proclamação do Ato Adicional à Constituição de 1824.

⁵ O art. 3º Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937 estabelece que “[o] Brasil é um Estado federal, constituído pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”, redação que constou em todas as Constituições brasileiras desde 1891 - inclusive na Emenda Constitucional de 1969.

Em tese, não haveria problema na exigência de contrapartidas, ainda mais quando justificadas pela preocupação com a situação futura do ente beneficiado: as medidas de ajuste fiscal seriam fundamentais para evitar que o ciclo de renegociação se perpetuasse. Entretanto, a situação não paritária das partes negociantes permite intervenções em programas de governo, desrespeitando o federalismo de cooperação desenhado pela Constituição brasileira e impedindo que os projetos políticos eleitos se concretizem, frustrando as expectativas dos cidadãos que confiaram no processo eleitoral.

A Constituição não deu com uma mão para retirar com a outra – pelo menos não inteiramente. A gama de obrigações relativas à prestação de serviços públicos estaduais e municipais cresceu, mas a autonomia fiscal dos Estados e dos Municípios foi ampliada, valendo-se dos tributos e das transferências intergovernamentais. Questiona-se se a fonte de receitas próprias e as transferências obrigatórias foram suficientes, mas é indiscutível que o federalismo fiscal experimentou uma nova onda de descentralização na redemocratização brasileira.

Os Estados-Membros passaram a ter competência para fixar autonomamente as alíquotas do ICMS, que teve sua hipótese de incidência alargada abrangendo também os serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, bem como combustíveis e energia elétrica; eliminou-se a faculdade atribuída à União de instituir isenções de impostos estaduais e municipais e foi vedada a imposição de condições ou restrições à entrega e ao emprego de recursos distribuídos àquelas unidades. Antes mesmo da promulgação da CRFB/1988 os fundos de participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM) foram reforçados com um aumento significativo no volume de transferências da receita dos dois principais impostos arrecadados pela União (IR e IPI), antes mesmo da promulgação da nova Carta Constitucional (EC 23/1983). No âmbito da autonomia financeira, a cada ente federado foi assegurada competência tributária, atribuída pela CRFB/1988 nos artigos 153 (União), 155 (Estados e DF) e 156 (Municípios e DF). Da mesma forma, nos artigos 157 a 159, além dos tributos da competência de cada um dos entes, restaram determinadas as transferências que deveriam complementar os recursos necessários à administração de Estados e Municípios.

Não obstante o arranjo constitucional preconize a descentralização e indique diversos mecanismos de federalismo cooperativo, esse modelo foi sendo paulatinamente erodido após a promulgação da CRFB/1988. É possível identificar, já no início anos 1990, propostas de emendas constitucionais que conduzem à “recentralização” e maculam a autonomia dos entes estaduais e municipais,⁶ além do prejuízo causado pelo arrastamento do conflito envolvendo os altíssimos juros cobrados pela União Federal aos Estados e DF. No contexto do movimento centralizador protagonizado por Fernando Henrique Cardoso, foi criado, em 1994, o Fundo Social de Emergência (FSE), que permitiu a desvinculação de receitas da União Federal para comporem um fundo temporário e justificado por seu caráter emergencial. A técnica da desvinculação se tornou permanente, dada a renovação da norma jurídica que a prevê sempre que alcançado o seu termo final. Sob a alcunha de DRU, é a grande responsável pela existência de dois sistemas paralelos de arrecadação tributária no Brasil: o das contribuições e o dos impostos (REZENDE *et al.*, 2007, p. 90). Outra ferramenta que contribuiu para o movimento de recentralização foi a desoneração do ICMS nas exportações de produtos primários e semielaborados, como pretendemos demonstrar.

2) AS PROMESSAS DE COMPENSAÇÃO POR TRÁS DA LEI KANDIR

Como dissemos na introdução deste trabalho, os conflitos envolvendo a Lei Kandir reaqueceram em 2016 após a decisão do STF na ADO 25 e diante do cenário de endividamento

⁶ Em 1990, o então Presidente Fernando Collor de Mello tenta se aliar aos governadores eleitos para aprovar o chamado “Emendão” (reformas fiscal e tributária), utilizando a dívidas dos Estados como moeda de troca para promover alterações que acabariam por prejudicar as regiões do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Justamente porque os governos estaduais saem fortalecidos do processo democratizador, a articulação dos governadores no Congresso Nacional conseguiu impedir a aprovação da proposta. Para mais informações a respeito do federalismo na redemocratização brasileira cabe verificar (ABRUCIO, 1998). É ver também Bercovi [et. al.] (2006, p. 176).

enfrentado pelos Estados. A pauta da compensação justa foi objeto de disputa legislativa até a promulgação da EC 42/2003, quando a previsão de nova lei complementar regulamentando as transferências e o período de bonança das exportações de commodities esfriaram o inconformismo dos representantes estaduais e municipais. Agora, retorna ao noticiário na forma de pauta-bomba, dada a vultuosidade dos valores alegadamente devidos pelos Estados.

A cobrança que os Estados agora retomam baseiam-se tanto nas reiteradas promessas de compensação, por parte da União Federal, quanto da previsão expressa, constitucional, de que a questão seria regulamentada por nova lei complementar. O reconhecimento pelo Supremo Tribunal Federal da mora legislativa dotou de fundamento jurídico, e não apenas político, a demanda dos Estados.

Do ponto de vista político, o acervo histórico mantido pelo próprio Congresso Nacional permite verificar qual era a expectativa dos representantes estaduais ao aprovarem uma norma jurídica que sem dúvidas implicaria na redução da arrecadação (além da perda de autonomia política por não poderem mais utilizar o ICMS com função regulatória – exatamente o que a União faz quando impôs a desoneração). Tomemos como exemplo o discurso do então Presidente da República, FHC, na data da sanção da Lei Kandir no Palácio do Planalto:

Tudo isso, é claro, é muito importante para o Brasil. Mas tem um custo. **Porque é preciso ressarcir os Estados** – o senador Albano Franco está aqui para ouvir eu dizer isso, ou seja, que **nós vamos ressarcir os Estados**. E só é possível fazer esse ressarcimento aos Estados porque nós estamos recolocando as finanças do país em ordem. Houve muita negociação, muita discussão, mas chegou-se a um entendimento, **de tal maneira que a União vai pagar o custo dessa redução de impostos**. Mas vai fazer com satisfação, com a confiança que ela vai ser capaz, a União, de cobrar mais impostos do consumo, porque vai aumentar o consumo. Porque vai haver um aumento do consumo, e nós vamos ter também mais produção industrial, mais IPI, mais Imposto de Renda. E é melhor cobrar mais de todos, do que cobrar muito de poucos, como é nosso sistema. É esse sistema que nós estamos mudando. (MACHADO, S., 1997a, p. 24 - grifos nossos)

No mesmo sentido são as notas divulgadas pelo Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) na conclusão da votação do PLP n. 95/1996:

Por que União e Estados negociaram estas mudanças? A Sociedade exige urgentes mudanças na estrutura tributária do País. Era preciso que uma Lei Complementar do ICMS buscasse o equilíbrio entre os interesses dos fiscos estaduais e os dos contribuintes e, sobretudo, que atendesse aos interesses maiores da Nação. Os Governos Estaduais e Federal entenderam, por isso, que o Projeto devesse ser fruto de um acordo entre União e Estados, que merecesse o apoio do setor produtivo e o aval do Congresso Nacional.

Não obstante a importância das modificações que se deseja introduzir na legislação do ICMS, a situação financeira dos Estados não lhes permite arcar com o ônus de quedas em suas arrecadações, que, ainda que transitoriamente, possam advir das alterações. Para viabilizar as mudanças, o Governo Federal se propôs a assumir os riscos financeiros da transição, assegurando que nenhum Estado sofrerá redução de receita real em decorrência das mudanças. (MACHADO, S., 1997a, p. 27 – grifos nossos)

Conforme exposto na própria justificativa do PLP⁷ e na fala do Presidente FHC, a perda de arrecadação era inevitável, pelo menos num primeiro momento, decorrência do estreitamento do

⁷ Nos termos trazidos pela justificativa ao PLP n. 95/1996: “[a] Constituição não manda tributar a exportação de produtos industrializados semielaborados. Apenas permite que o legislador o faça se julgar conveniente. Os interesses nacionais requerem que esta tributação não exista e é por esta razão que o projeto faz referência apenas a produtos industrializados, ao mesmo tempo em que revoga a Lei Complementar nº 65, de 15 de abril de 1991. Basta que o legislador não defina o que são produtos industrializados semielaborados para que eles não sejam tributados quando exportados, uma vez que, na ausência de definição, subsumem-se na categoria de produtos industrializados. [...] Por fim, cabe mencionar a sistemática que o projeto estabelece como forma de compensar, nos cinco exercícios subsequentes à publicação desta lei, as perdas de arrecadação dos Estados decorrentes da revogação da Lei Complementar nº 65/91 e da concessão de crédito ao contribuinte na aquisição de bem para o seu ativo permanente” (BRASIL, 1996b).

universo das operações tributáveis pelo ICMS. Então, para que se mantivesse o equilíbrio federativo e se assegurasse a autonomia financeira dos demais entes, os Estados, DF e Municípios seriam compensados. É exatamente o que se retira da proposta para compensação das perdas financeiras, firmada entre o CONFAZ e os Ministérios da Fazenda e Planejamento, constante da Pauta da Reunião de Conclusão do Acordo Básico em torno do texto e definição do “seguro-receita”, realizada em 14 de agosto de 1996:

A. O Problema

[...] estas medidas são importantes para aumentar a competitividade das empresas brasileiras pois, nos três casos [mudanças propostas pelo Poder Executivo], a tributação está criando “custo Brasil”. Por outro lado, a correção dessas distorções implica perda de receita de ICMS em relação à situação atual. Os Estados entendem que as medidas são benéficas – estimulam o crescimento econômico e as exportações – e as aceitam **desde que a perda seja compensada temporariamente (até que o crescimento se encarregue de diluí-las)**. (MACHADO, S., 1997b, p. 60 – grifos nossos)

O verbo compensar significa “reparar um prejuízo com uma vantagem correspondente; contrapesar, reciprocamente”.⁸ A forma dessa compensação seria a transferência de recursos da União aos Estados e Municípios. Afirmava-se, à época, que em um período de 5 (cinco) anos os ganhos com o desenvolvimento da indústria brasileira superariam o montante não tributado (o que nunca ocorreu).⁹ Com base nas promessas da equipe econômica da União foi firmado acordo em torno do mecanismo chamado de “seguro-receita”, que garantiria a manutenção do nível de arrecadação dos anos anteriores até que ele fosse superado pelo desenvolvimento da economia, havendo, desde já, um limite global para as transferências.¹⁰ Também com base nos cálculos fornecidos pela União, a partir de 1999 (período em que os Estados começariam a perceber seu ressarcimento integral pelo aquecimento da economia), os repasses seriam reduzidos gradativamente até o ano de 2002, quando enfim cessariam as compensações, nos termos da redação original do *caput* do art. 31 da Lei Complementar n. 87/1996.

Logo no ano seguinte à edição da Lei Kandir os Governadores já reclamavam da insuficiência da compensação. A resposta da União, no entanto, era de que modificações na legislação questionada seriam inviáveis (GOVERNO..., 1997). A situação piorou com a redução das transferências a partir de 1999. Em decorrência da insatisfação geral dos Estados exportadores de produtos primários e semielaborados,¹¹ foi aprovada a Lei Complementar n. 102/2000 (Lei

⁸ Verbete retirado do Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa MICHAELIS (2015).

⁹ Cf. discurso do Ministro Antônio Kandir quando da sanção da Lei Complementar n. 87/1996 no Palácio do Planalto: “As estimativas feitas pelos escalões técnicos mostram claramente: o impacto que essa economia vai ter, quer pelo aspecto do aumento das exportações, quer pela redução das importações, quer pelos investimentos, quer pela perspectiva maior de redução da taxa de juros – porque a perspectiva de contas externas agora é muito maior – por tudo isso, pelo investimento ficar barato, por todos esses efeitos, a economia tende a crescer a partir de agora, só por força dessa lei, mais de 1,5% ano. Assim, se a economia tendia a crescer a 4%, vai crescer a 5,5%, se for a 5, vai a 6,5%, e assim por diante. Ou seja, vamos crescer ao ano, a mais, pelo menos 1,5%. O que significa, Sr. Presidente, que nos próximos quatro anos, só por força dessa lei complementar, o PIB, a produção no Brasil vai ser de R\$ 110 bilhões a mais.” (MACHADO, S., 1997a, p. 19)

¹⁰ Consoante o Anexo I da Lei Complementar n. 87/1996: “1. A União entregará recursos aos Estados e seus Municípios, atendidos limites, critérios, prazos e demais condições fixados neste Anexo, com base no produto da arrecadação do imposto estadual sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), efetivamente realizada no período julho de 1995 a junho de 1996, inclusive.” (BRASIL, 1996a).

¹¹ A insatisfação dos governos estaduais pode ser percebida também pelo movimento realizado para alterar o art. 31 da Lei Complementar 87/1996, apenas após 28 meses de vigência da Lei Complementar 87/1996. Por meio Projeto de Lei Complementar n. 02/1999, pretendia-se prever tanto (i) o imediato ressarcimento dos estados conforme a receita que deixasse de ser auferida como (ii) a compensação retroativa pelo que foi prometido e não foi entregue. O PLP está tramitando até a presente data, tendo sido pensado ao PLP n. 221/1998, que concentra as propostas que serão analisadas para atendimento da decisão da ADO 25.

Complementar 102/2000), que alterou a Lei Complementar 87/1996 para garantir um montante de compensação até o ano de 2002 – final do período de 5 (cinco) anos necessários para os ganhos com a desoneração superarem as perdas de arrecadação.¹² Acompanhou o PLP n. 114/2000 o Anexo à EM interministerial n. 58/MP/MF/MDIC, de 15 de março de 2000:

1. Síntese do problema ou da situação que reclama providências:

A Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, desonerou as empresas da incidência do ICMS sobre as exportações, os bens destinados ao ativo fixo, o consumo de energia elétrica e os serviços de comunicação.

Na tentativa de minimizar eventuais danos financeiros aos Estados, Distrito Federal e Municípios, decorrentes dessas alterações, foi instituído no Anexo dessa Lei Complementar o chamado ‘seguro-receita’.

Embora essas modificações tenham melhorado o desempenho da economia brasileira, particularmente nas exportações e nos investimentos, elas tiveram efeitos negativos sobre a receita de ICMS de alguns Estados.

Adicionalmente, o seguro-receita foi objeto de contestações dos Estados sob o argumento de que suas compensações foram insuficientes.

2. Soluções e providências contidas no ato normativo ou na medida proposta:

Restrição de 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;

Diferimento do crédito de bens de capital, com apropriação feita à razão de um quarenta e oito avos por mês;

Substituição do “seguro-receita” por um fundo orçamentário com coeficientes de participação pré-fixados para repasse de recursos aos Estados, Distrito Federal e Municípios, com vigência até dezembro de 2002.

3. Alternativas existentes às medidas ou atos propostos:

Reforma tributária, objeto de discussão no Congresso Nacional, que terá desdobramento somente no longo prazo.

[...]

5. Razões que justificam a urgência:

Preservar os avanços da legislação do ICMS obtidos com a edição da Lei Complementar 87, de 1996, e contribuir para o avanço da ordem tributária;

Minimizar as dificuldades financeiras a que foram expostos alguns Estados;

Distensionar a relação entre União e os Estados em relação à compensação de perdas decorrentes da desoneração do ICMS. [...] (BRASIL, 2000, p. 12.329 – grifos nossos)

Em 2002, data em que se encerrariam os repasses em razão da superação das perdas pelo aumento de arrecadação, sobreveio a Lei Complementar n. 115/2002 (Lei Complementar 115/2002), que novamente postergou as transferências compensatórias até 2006. O Parecer do próprio Antonio Kandir no PLP 349/2002, então deputado federal pelo PSDB/SP, expressa a insuficiência das compensações realizadas, creditando o insucesso da medida à não realização de reforma tributária:

[...] Basicamente são duas questões. No Projeto de Lei Complementar nº 349, estende-se por mais quatro anos o fundo orçamentário, o que é necessário, tendo em vista a não-complementação da reforma tributária. **Em 1996, quando foi feita a Lei Kandir, estabeleceu-se a retirada do ICMS sobre exportações, investimentos e material de uso e consumo e a criação de condições para transferências entre a União e os Estados, de maneira a compensar os Estados durante o período antecedente à reforma tributária.**

Como tal reforma não foi realizada em sua totalidade, faz-se necessário estender o fundo orçamentário por mais quatro anos. (BRASIL, 2002 – grifos nossos)

¹² A Lei Complementar 102/2000 foi resultado da deliberação da Comissão de Estudo e Revisão da Lei Complementar 87/1996, instituída pelo Governo FHC por meio do Decreto s/n de 26 de outubro 1999, em razão das reclamações dos governadores a respeito do “seguro-receita”. Confirma-se a justificativa para a sua edição, apresentada pelos Ministérios de Planejamento e de Fazenda: “Embora a Lei Complementar nº 87, de 1996, tenha contribuído significativamente para o melhor desempenho da economia brasileira, incentivando as exportações e o aumento da formação bruta de capital fixo, acreditamos que seja necessário aprimorar a legislação de forma a minimizar as dificuldades financeiras a que foram expostos alguns Estados”. (BRASIL, 2000, p. 12.328)

A Lei Kandir é de 1996 e, não mais de quatro anos após a sua promulgação, sobreveio a Lei Complementar n. 102/2000 para assegurar os repasses até, pelo menos, o ano de 2002. Não tendo sido suficientes as mudanças promovidas, foi aprovada a Lei Complementar 115/2002, dois anos depois, para prorrogar o período de repasses até 2006. Ano após ano, foram empreendidas negociações entre os entes federativos para que fosse atendido o real comando do art. 31 da Lei Complementar 87/1996. Em 2003, o Congresso Nacional, no seu papel de constituinte derivado, aprovou a Emenda Constitucional n. 42 (EC 42/2003), que elevou a desoneração das exportações ao *status* de imunidade, igualmente firmando a necessidade de compensação. As perdas deveriam ser repostas nos termos de lei complementar a ser editada para resolver definitivamente a questão, estabelecendo um mecanismo de compensação efetiva aos Estados e Municípios (art. 91 o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT).¹³ Como dissemos, 10 (dez) anos após a edição da Lei Complementar, e sem regulamentação específica, o STF ordenou que o Congresso Nacional produzisse a norma jurídica de compensação. Até a apresentação deste artigo o Poder Legislativo permanece omissivo, valendo-se a pauta dos Estados como “pauta-bomba” para negociar com o Poder Executivo.

3) A LEI KANDIR E SEUS IMPACTOS EM MINAS GERAIS

Como já referido páginas acima, um dos objetivos buscados pelo governo federal com a Lei Kandir foi aumentar a competitividade das exportações brasileiras de modo a melhorar o resultado de suas contas externas. Além do mais, de modo a convencer os estados a aceitar a nova legislação, o governo federal buscou suporte na teoria conhecida como Curva de Laffer, que prevê que um nível menor de tributação geraria o mesmo montante de arrecadação tributária devido à expansão da base tributável.

Em relação à primeira questão, inicialmente é importante destacar que o governo desonerou somente os produtos primários e semimanufaturados, dado que os produtos industrializados já não eram gravados pelo ICMS ao serem exportados. Ou seja, dessa forma o governo promoveu, ainda que indiretamente, um benefício tributário para os setores de menor intensidade tecnológica da economia ao reduzir seus tributos de exportação. Contudo há que se considerar que, se por um lado tal desoneração pode de fato promover um alívio nas contas externas a curto prazo, ele pode, por outro lado, reforçar a vulnerabilidade externa do país no longo prazo. Como tratado por Duca e Loureiro (2013) um país com alta dependência de produtos de baixa intensidade tecnológica sofre de produtos crônicos de vulnerabilidade externa, dado a baixa elasticidade-renda destes produtos, sua tendência de longo prazo à deterioração de seu termo de troca, riscos de doença holandesa e maior facilidade de substituição. Ou seja, é importante também avaliar em que medida a Lei Kandir pode

¹³ Art. 91 do ADCT da CRFB/1988: “A União entregará aos Estados e ao Distrito Federal o montante definido em lei complementar, de acordo com critérios, prazos e condições nela determinados, podendo considerar as exportações para o exterior de produtos primários e semielaborados, 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.

§ 1º. Do montante de recursos que cabe a cada Estado, setenta e cinco por cento pertencem ao próprio Estado, e vinte e cinco por cento, aos seus Municípios, distribuídos segundo os critérios a que se refere o art. 158, parágrafo único, da Constituição.

§ 2º. A entrega de recursos prevista neste artigo perdurará, conforme definido em lei complementar, até que o imposto a que se refere o art. 155, II, tenha o produto de sua arrecadação destinado predominantemente, em proporção não inferior a oitenta por cento, ao Estado onde ocorrer o consumo das mercadorias, bens ou serviços.

§ 3º. Enquanto não for editada a lei complementar de que trata o caput, em substituição ao sistema de entrega de recursos 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.

§ 4º. Os Estados e o Distrito Federal deverão apresentar à União, nos termos das instruções baixadas pelo Ministério da Fazenda, as informações relativas ao imposto de que trata o art. 155, II, declaradas pelos contribuintes que realizarem operações ou prestações com destino ao exterior” (BRASIL, 1988).

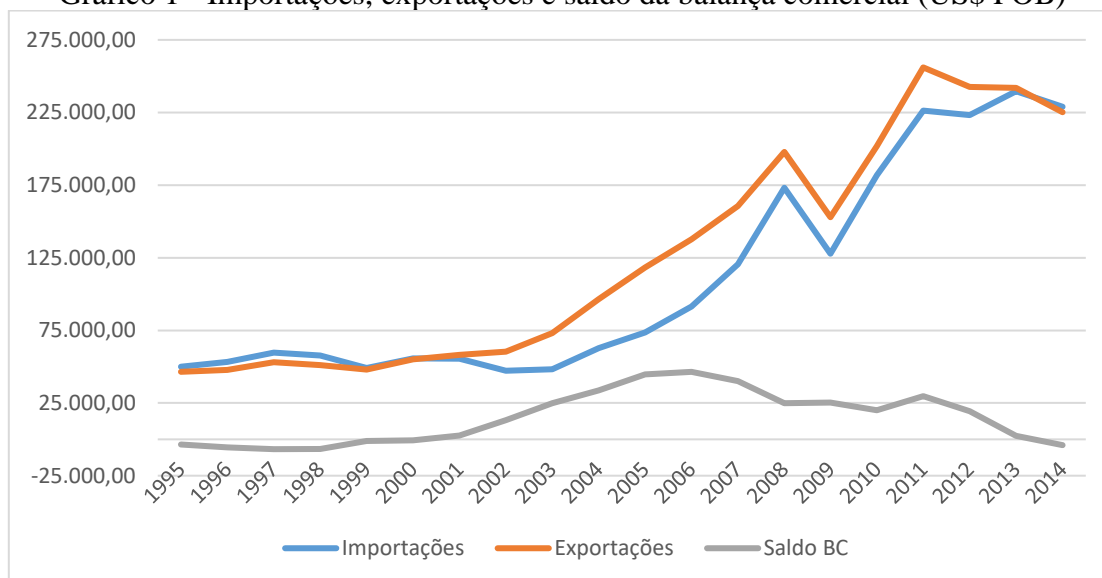
ter induzido ou estimulado o aumento de investimentos em setores primários voltados para exportação e seus possíveis impactos para a reprimarização da pauta comercial brasileira. Ademais, cabe avaliar também possíveis soluções tributárias para amenizar tais problemas sem ter que sacrificar tais setores, buscando soluções de impostos regulatórios que sobretaxem tais produtos nos momentos de elevação cíclica dos seus termos de troca, buscando contrabalançar os impactos da entrada excessiva de dólares sobre o mercado de câmbio, bem como criar fundos para promover o adensamento tecnológico da economia brasileira a partir de tais recursos. Tais soluções, contudo, demandam um artigo unicamente voltado para tal discussão, dado a profundidade e complexidade do assunto.

Feitos estes apontamentos, cabe então voltar à questão inicial: quais os impactos da Lei Kandir sobre a competitividade das exportações brasileiras? Ou mais, como esse suposto aumento de competitividade impactou nas contas externas brasileiras? Como bem observam Riani e Albuquerque (2008):

de 1997 a 1999 houve diminuição nas exportações mineira e brasileira 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.

Ou seja, em grande medida a melhora no cenário externo decorre de questões alheias às alterações promovidas pela Lei Kandir. Inclusive, os anos de 1998 e 1999 são de diminuição das exportações. A melhora do resultado da balança comercial e seu retorno a patamar positivo somente ocorre em 2001, quando as importações estão em patamar ligeiramente superior a 1996, enquanto as exportações alcançam valor 21,94% superior. Há que se recordar, contudo, que em 1999 o governo abandonou o regime de câmbio fixo, adotando o câmbio flexível.

Gráfico 1 - Importações, exportações e saldo da balança comercial (US\$ FOB)

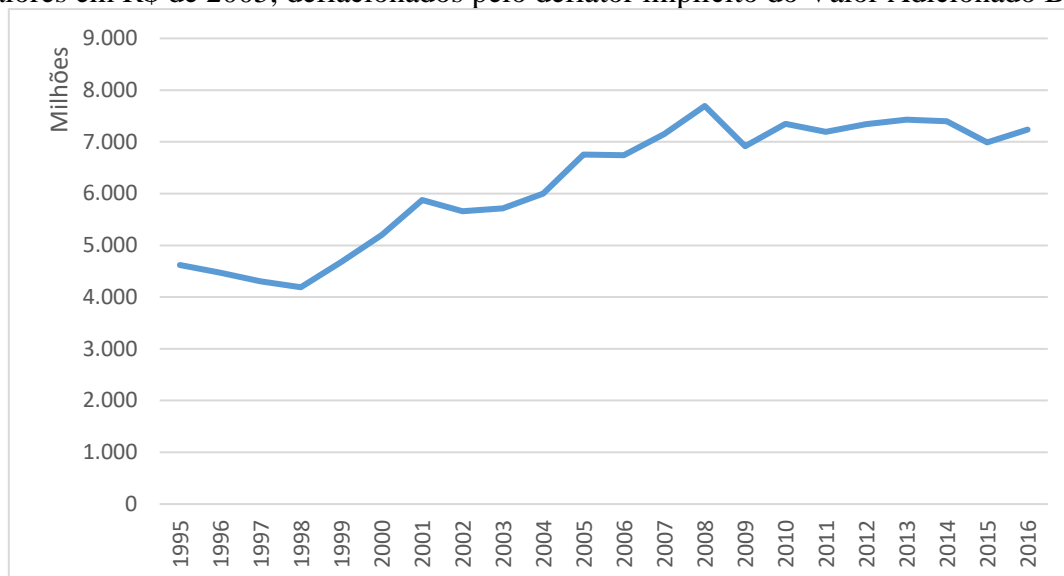


Fonte: Banco Central do Brasil, Balanço de Pagamentos (BPM5)

Por outro lado, importa também avaliar quais os impactos das desonerações sobre a arrecadação de ICMS de Minas Gerais. Como esperado, o estado tem uma queda imediata em sua arrecadação do ICMS, como pode ser visto no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Arrecadação de ICMS no estado de Minas Gerais

(Valores em R\$ de 2005, deflacionados pelo deflator implícito do Valor Adicionado Bruto)

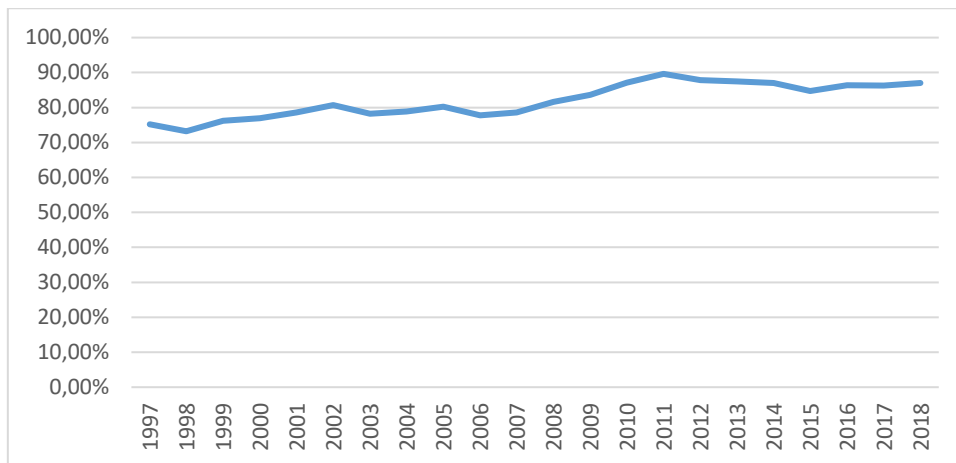


Fonte: Ministério da Fazenda - Secretaria do Tesouro Nacional

Ou seja, como demonstram os dados acima, ainda que a arrecadação do estado tenha voltado a crescer a partir do ano de 1999, a Lei Kandir trouxe prejuízos inegáveis para a arrecadação estadual. Mesmo que a arrecadação em 1999 já supere ligeiramente a arrecadação de 1996, está somente ocorre com um PIB aproximadamente 11% maior. Além do mais, se considerando que, como destacam Riani e Albuquerque (2008) as exportações mineiras caíram até 1999, os determinantes do aumento do PIB, ao menos neste período, de maneira alguma podem ser creditados à Lei Kandir. Como esperado, a arrecadação de ICMS está muito mais ligada ao comportamento da economia com um todo, do que a possíveis encadeamentos e efeitos de arrastos gerados a partir de setores exportadores. Levando em consideração que a pauta de exportações mineira se concentra em produtos de baixa intensidade tecnológica, e, portanto, com pequenas interligações com o restante da economia, era de se esperar que o setor exportador do estado não fosse determinante para a expansão econômica do estado.

Levando em conta o exposto acima, nesta análise exploratória inicial, percebe-se que os efeitos positivos esperados para a Lei Kandir foram praticamente insignificantes a partir de um ponto de vista econômico. Se de fato tal regramento jurídico teve sua relevância em racionalizar a política tributária do ICMS em relação às exportações, tal benefícios parece muito pequeno se levado em consideração seus prejuízos em termos de equilíbrio federativo, autonomia e capacidade arrecadatória do estado. Se ainda se levar em consideração que 81,96% do valor da pauta de exportação mineira, na média dos anos 1997-2018, se deve às mercadorias desoneradas pela Lei Kandir, percebe-se como tal legislação reduziu sobremaneira a capacidade de arrecadação e elaboração de política tributária por parte do estado. Ademais, como pode ser visto no gráfico abaixo, houve um aumento progressivo na participação de produtos primários e semimanufaturados na pauta de exportações. Se nos falta uma análise mais profunda para afirmar que tal movimento decorre da Lei Kandir, cabe notar que ao menos tal movimento ocorre concomitantemente com ela.

Gráfico 2 – Arrecadação de ICMS no estado de Minas Gerais



Fonte: Comex Stat – Ministério da Economia. Produtos primários e semielaborados definidos a partir do Convênio ICMS 15/1991

CONCLUSÃO

O presente artigo buscou discutir, a partir de uma abordagem jurídico-econômica, os impactos da desoneração do ICMS na exportação de produtos primários e semielaborados no país. O objetivo primordial foi reforçar uma agenda de pesquisa sobre a referida Lei, dado a relevância de se discutir uma série de aspectos que estão em sua volta: a reprimarização da pauta de exportações, o aprofundamento da dependência da economia nacional dos setores primários, as tragédias causadas pela economia da mineração, o desequilíbrio federativo e o colapso das finanças públicas estaduais. Ainda que o artigo não tenha buscado dar resposta a todas estas questões, ele abre trabalho fixa um marco ao demonstrar que ainda que a economia, a balança comercial e as exportações tenham tido desempenho satisfatório alguns anos após a promulgação da Lei Kandir, dificilmente pode se imputar a esta responsabilidade por tais feitos. Ademais, os problemas diretamente causados por esta - desequilíbrios federativos e a erosão da base de arrecadação do ICMS - por si só já justificariam repensar o modelo tributário imposto. Se somarmos a isso um possível incentivo à reprimarização das exportações e aumento da dependência dos setores primário-exportadores, tem-se uma importante agenda de pesquisa pela frente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec; Departamento de Ciência Política, USP, 1998.

AFFONSO, Rui de Brito Álvares. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. *Economia e Sociedade*, v. 14, n. 1, p. 127–152, 2000.

ARABI, Abhner Youssif Mota. Desdobramentos Financeiros do Federalismo Fiscal: participação no resultado da exploração de petróleo e o bônus de assinatura. In: GOMES, Marcus Lívio; ALVES, Raquel de Andrade Vieira; ARABI, Abhner Youssif Mota. *Direito Financeiro e Jurisdição Constitucional*. Curitiba: Juruá, 2016.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; MARINHO, Marina Soares. Do federalismo de cooperação ao federalismo canibal: a Lei Kandir e o desequilíbrio do pacto federativo. *Revista de informação legislativa: RIL*, v. 55, n. 217, p. 157-180, jan./mar. 2018. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril_v55_n217_p157>. Acesso em: 22 mai. 2019.

BERCOVICI, Gilberto; ANDRADE, Maria Arruda de; MASSONETO, Luís Fernando. Reforma do estado, prestação de serviços públicos, contribuições especiais e federalismo. *RIPE – Revista do Instituto de Pesquisas E Estudos*, 40(jan./jun.), p. 171–193, 2006.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 22 mai. 2019.

_____. Congresso Nacional. Comissão Mista Especial sobre a Lei Kandir. *Parecer nº 1*, de 15 de maio de 2018. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?1&codcol=2111>>. Acesso em: 22 mai. 2019.

_____. _____. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília, 2000, Ano 55, 28 mar. 2000, p. 12.318-12.430.

_____. _____. *Lei Complementar nº 65*, de 15 de abril de 1991. Define, na forma da alínea a do inciso X do art. 155 da Constituição, os produtos semi-elaborados que podem ser tributados pelos Estados e Distrito Federal, quando de sua exportação para o exterior.

_____. _____. *Lei Complementar nº 87*, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências (Lei Kandir). Brasília, 1996a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Lei ComplementarP/Lcp87.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Lei%20ComplementarP/Lcp87.htm)>. Acesso em: 22 mai. 2019.

_____. _____. *Projeto de Lei Complementar n. 95/1996*. Brasília, 1996b. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=C3B348723319BFAE49E7AF560C433D8C.proposicoesWebExterno2?codteor=368485&filename=Tramitacao-PLP+95/1996>. Acesso em: 22 mai. 2019.

_____. _____. Parecer do Deputado Antônio Kandir. *Proposições da Câmara dos Deputados*. Brasília, 2002, Sessão n. 233.4.51.O, p. 958. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/MostraIntegraImagem.asp?strSiglaProp=PLP&intProp=349&intAnoProp=2002&intParteProp=2#>. Acesso em: 18/09/2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Inteiro teor do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 25*. “Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão. 2. Federalismo fiscal e partilha de recursos. 3. Desoneração das exportações e a Emenda Constitucional 42/2003. Medidas compensatórias. 4. Omissão inconstitucional. Violação do art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Edição de lei complementar. 5. Ação julgada procedente para declarar a mora do Congresso Nacional quanto à edição da Lei Complementar prevista no art. 91 do ADCT, fixando o prazo de 12 meses para que seja sanada a omissão. Após esse prazo, caberá ao Tribunal de Contas da União, enquanto não for editada a lei complementar: a) fixar o valor do montante total a ser transferido anualmente aos Estados-membros e ao Distrito Federal, considerando os critérios dispostos no art. 91 do ADCT; b) calcular o valor das quotas a que cada um deles fará jus, considerando os entendimentos entre os Estados-membros e o Distrito Federal realizados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ.” Relator Ministro Gilmar Mendes. DJ, 30 nov. 2016. Diário da Justiça Eletrônico, 18 ago. 2017.

DIAZ-CAYEROS, Alberto. *Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2006.

LOUREIRO, P. ; DUCA, FERNANDO . O Brasil na virada do século: apreciação crítica da economia brasileira à luz de suas restrições externas. In: Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira, 2013, Vitória/ES. Anais do Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira. Uberlândia: UFU, 2013. v. 6.

GOVERNO já admite mexer na Lei Kandir. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 24 set. 1997. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc240919.htm>>. Acesso em: 22 mai. 2019.

MACHADO, Sérgio. *Histórico da Lei Nacional do ICMS/ Lei complementar n. 87, de 1996*: memória da elaboração e das negociações do projeto de lei. Parte I, Brasília, S. ed., 1997a.

_____. _____. Parte II, _____, _____, 1997b.

MICHAELIS. *Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa*. Melhoramentos, 2015. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/busca?id=49Ez>>. Acesso em: 22 mai. 2019.

REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício; ARAUJO, Erika. *O dilema fiscal: Remendar ou reformar*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

RIANI, Flávio; ALBUQUERQUE, C. M. P. de. (2008). Lei Kandir e a Perda de Receita do Estado de Minas Gerais. *Anais do XIII Seminário sobre a Economia Mineira*. Diamantina: CEDEPLAR - Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais, p. 1-22. Disponível em: <http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2008/D08A032.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2019.