



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO**  
**FACULDADE DE ECONOMIA**  
**MESTRADO EM ECONOMIA**

**ILAÇÕES SOBRE O AJUSTAMENTO DA METODOLOGIA DE COMPENSAÇÃO  
TRIBUTÁRIA DA LEI KANDIR**

**THAISA OLIVEIRA LEMOS**

**CUIABÁ - MT**  
**2018**

**THAISA OLIVEIRA LEMOS**

**ILACÕES SOBRE O AJUSTAMENTO DA METODOLOGIA DE COMPENSAÇÃO  
TRIBUTÁRIA DA LEI KANDIR**

Dissertação apresentada a Universidade Federal de Mato Grosso como parte dos requisitos do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu*, Mestrado em Economia, para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Magno Melo  
de Faria

**CUIABÁ-MT**

**2018**



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO  
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA  
Avenida Fernando Corrêa da Costa, 2367 - Boa Esperança - Cep: 78060900 - Cuiabá/MT  
Tel : 65 3615-8521 - Email : secmestrado@ufmt.br

## FOLHA DE APROVAÇÃO

**TÍTULO : "Ilações sobre o ajustamento da metodologia da compensação tributária da Lei Kandir"**

AUTOR : Mestranda Thaisa Oliveira Lemos

Dissertação defendida e aprovada em 28/06/2018.

Composição da Banca Examinadora:

---

Presidente Banca / Orientador	Doutor(a)	Alexandre Magno de Melo Faria
Instituição :	UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO	
Examinador Interno	Doutor(a)	Luis Otávio Bau Macedo
Instituição :	UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO	
Examinador Externo	Doutor(a)	Vallência Máira Gomes
Instituição :	Secretaria de Estado de Planejamento (SEPLAN)	

CUIABÁ, 28/06/2018.

**Dados Internacionais de Catalogação na Fonte.**

O48i Oliveira Lemos, Thaisa.  
Ilacões sobre o ajustamento da metodologia de compensação  
tributária da Lei Kandir / Thaisa Oliveira Lemos. -- 2018  
85 f. ; 30 cm.

Orientador: Alexandre Magno de Melo Faria.  
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Mato Grosso,  
Faculdade Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia,  
Cuiabá, 2018.  
Inclui bibliografia.

1. Lei Kandir. 2. Tributação. 3. Desoneração Tributária. 4.  
Exportações. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

**Permitida a reprodução parcial ou total, desde que citada a fonte.**

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1- Finalidades das transferências fiscais .....	32
Figura 2- Linha do tempo das alterações da LC 87/96.....	46

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1- Alterações da LC 87/96.....	337
---------------------------------------	-----

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Coeficientes individuais de redistribuição inseridos pela LC 115 de 2002 .....	45
Tabela 2 - Médias percentuais reais de cada unidade federada na participação das exportações do Brasil em contraste com os coeficientes individuais de redistribuição estabelecidos pela Lei Kandir.....	56
Tabela 3- UF com percentual exportador maior* que o coeficiente de repasses da Lei Kandir .....	57
Tabela 4- UF com percentual exportador menor que o coeficiente* de repasses da Lei Kandir .....	58
Tabela 5- Ganhos e perdas acumulados por ocasião da metodologia da Lei Kandir .....	60
Tabela 6- VDR em contraste com as transferências e com a arrecadação total das UF.....	65
Tabela 7- Ganhos e Perdas acumulados por ocasião da Lei Kandir, FEX e IPI exportação, analisados simultaneamente .....	67

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

<b>ALICE WEB</b>	Sistema de análise das informações de comércio exterior via internet
<b>CCJ</b>	Comissão de Constituição Justiça e Cidadania
<b>CF</b>	Constituição Federal
<b>CONFAZ</b>	Conselho Nacional de Política Fazendária
<b>EUA</b>	Estados Unidos da América
<b>FAEC</b>	Federação da Agricultura e Pecuária do Estado do Ceará
<b>FAPESPA</b>	Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisa
<b>FEX</b>	Fundo de fomento às exportações
<b>ICMS</b>	Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços
<b>IPI</b>	Imposto sobre produtos industrializados
<b>LC</b>	Lei Complementar
<b>LDO</b>	Lei das Diretrizes Orçamentárias
<b>LOA</b>	Lei Orçamentária Anual
<b>LRF</b>	Lei de Responsabilidade Fiscal
<b>MDIC</b>	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
<b>OMC</b>	Organização Mundial do Comércio
<b>PEC</b>	Proposta de Emenda à Constituição
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PSDB</b>	Partido da Social Democracia Brasileira
<b>SEFAZ MT</b>	Secretaria da Fazenda do Estado de Mato Grosso
<b>SRB</b>	Sociedade Rural Brasileira
<b>UF</b>	Unidades Federadas

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	7
2. FEDERALISMO .....	16
2.1 O Estado Federal.....	16
2.2 O Estado Federal Brasileiro.....	18
2.3 O Federalismo Fiscal no Brasil.....	19
3. EVOLUÇÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NO BRASIL .....	22
4. ASPECTOS ECONÔMICOS DA LEI KANDIR .....	26
5. LEI KANDIR E AS DEMAIS TRANSFERÊNCIAS COMPENSATÓRIAS .....	32
5. LEI KANDIR, SUAS MODIFICAÇÕES E IMPLICAÇÕES .....	36
6. METODOLOGIA.....	53
7. RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	56
8. CONCLUSÕES .....	71
9. REFERÊNCIAS .....	74

## RESUMO

Uma das estratégias para tentar diminuir a vulnerabilidade externa da economia brasileira é manter as transações da balança comercial superavitárias, portanto incentivar as exportações e aumentar investimentos internos pode amenizar essa vulnerabilidade como também incrementar a produção nacional. Sob o respaldo deste argumento, foi promulgada a Lei Complementar (LC) nº 87 de 13 de setembro de 1996, conhecida por “Lei Kandir”. De acordo com ela, os estados “abrem mão” do ICMS e recebem transferências da União para compensar o não recolhimento deste tributo. Neste sentido, o objetivo geral do estudo é avaliar se a Lei Kandir redistribui de forma equilibrada a compensação financeira da União. Os objetivos específicos são: i) estimar a participação efetiva, de cada ente federado, nas exportações brasileiras, e comparar com os coeficientes individuais de participação estabelecidos na LC 87/96, entre 2000 e 2016; ii) calcular os ganhos ou perdas financeiras, acumulados em função da Lei entre 2000 e 2016, caso as UF recebessem os repasses proporcionalmente ao que de fato exportaram; iii) identificar o quanto os valores das perdas ou ganhos representam diante do total de tributos arrecadados por cada estado e o quanto representam diante do total das transferências que a União faz aos estados; iv) averiguar perdas e ganhos das unidades federadas levando-se em consideração o somatório das transferências específicas para o fomento das exportações (Lei Kandir, Fundo de fomento às exportações (FEX e IPI exportações). A justificativa do trabalho reside na identificação das distorções da compensação em relação à capacidade de contribuir com a estabilidade da balança comercial brasileira em face à necessidade de criar um mecanismo mais justo e eficiente do ponto de vista alocativo em relação à cota-parte de compensação. A hipótese é que a metodologia de compensação da cota-parte está equivocada, ao gerar um grupo de unidades da federação que recebem uma compensação acima de seu esforço produtor e exportador e outro grupo incorre em perdas líquidas da compensação em relação à sua parcela de contribuição no esforço exportador. Para elaboração desta pesquisa foi utilizado o método de abordagem hipotético-dedutivo juntamente com os métodos de procedimento histórico, comparativo e estatístico, a partir da análise de dados secundários que serão obtidos através do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) e do Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior do (ALICEWEB) do MDIC (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio). Os resultados demonstraram que existem distorções na recompensa de cada unidade federativa em relação ao esforço de exportação, e que existem estados que acumularam perdas enquanto outros acumularam ganhos de acordo com metodologia proposta.

**Palavras-chave:** Exportações, Lei Kandir, ICMS, Compensação Fiscal, Mato Grosso.

## ABSTRACT

One of the strategies to try to reduce the external vulnerability of the Brazilian economy is to keep the balance of trade transactions in surplus, so encouraging exports and increasing domestic investments can alleviate this vulnerability as well as increase national production. Under the support of this argument, Complementary Law (LC) nº 87 of September 13, 1996, known as the "Kandir Law", was enacted. According to her, the states give up the ICMS and receive transfers from the Union to compensate for the non-payment of this tax. In this sense, the overall objective of the study was to evaluate whether the Kandir Law redistributes in a balanced way the financial compensation of the Union, and how it corroborates or influences the export process in the Brazilian states. The specific objectives are to: i) estimate the effective participation of each federated entity in Brazilian exports, and compare it with the individual participation coefficients established in LC 87/96 between 2000 and 2016; ii) to calculate the financial gains or losses accrued according to the Law between 2000 and 2016, if the UF received on lendings in proportion to what they actually exported; iii) to identify how much the values of the losses or gains, represent in front of the total taxes collected by each state and how much they represent of the total transfers that the Union make to the states; iv) to verify losses and gains of the federated units, taking into account the sum of the specific transfers for export promotion (Lei Kandir, Export Promotion Fund (FEX and IPI exports). The justification for this work lies in the identification of the distortions of compensation in relation to the capacity to contribute to the stability of the Brazilian trade balance in the face of the need to create a more equitable and efficient mechanism from an allocative point of view in relation to the compensation quota. The hypothesis is that the compensation methodology of the shareholder is misleading when generating a group of units of the federation that receive compensation above their producer and export effort and another group incurs net losses from the compensation in relation to their contribution share in the export effort. For the elaboration of this research, the hypothetical-deductive approach was used together with the historical, comparative and statistical procedures, based on the analysis of secondary data that will be obtained through the National Council of Finance Policy (CONFAZ) and Analysis System of the Foreign Trade Information (ALICEWEB) of the MDIC (Ministry of Development, Industry and Trade). The results showed that there are distortions in the reward of each federative unit in relation to the export effort, and that there are states that accumulated losses while others accumulated gains according to the proposed methodology.

**Key-words:** Exports, Lei Kandir, ICMS, Tax Compensation, Mato Grosso

## 1. INTRODUÇÃO

O crescimento econômico expressivo de um país está atrelado a sua capacidade de participação no comércio internacional, uma vez que ele resulta na ampliação da demanda interna, eleva a produtividade e viabiliza a absorção de novas tecnologias<sup>1</sup>. No que diz respeito às exportações, pode-se inferir que empresas exportadoras são impelidas a buscar inovações constantemente, focam em aumentar a produtividade, buscam introduzir tecnologias que são transmitidas para o mercado externo tendo por consequência a aceleração do desenvolvimento. No que tange as importações, ressalta-se que não representam apenas a aquisição de bens que não se produzem internamente pela ausência de conhecimento, tecnologia ou tamanho de mercado, mas também a expansão da produtividade interna (NETTO; IKEDA, 2010).

Um dos economistas que focou esforços em analisar a relação entre o crescimento econômico e o balanço de pagamentos foi Anthony Thirlwall, cuja tese, de modo geral, é a de que a escassez de recursos externos constituiu restrição ao crescimento econômico e que o desempenho do setor externo seria fator condicionante da expansão do produto real (NETTO; IKEDA, 2010). Nessa acepção, as exportações representariam o componente autônomo da demanda externa que por sua vez, representa o papel central para que haja crescimento de longo prazo (MCCOMBIE; THIRLWALL, 1994).

Nesse sentido cabe a indagação do porque a demanda cresce em taxas diferentes entre os países? Uma possível resposta seria a incapacidade dos agentes econômicos, particularmente governantes, para expandir a demanda. Entretanto, esta explicação não é suficiente. Uma explicação mais ampla seria levar em consideração as restrições à demanda,

---

<sup>1</sup> A ocupação portuguesa no território sul-americano foi orientada à ofertar produtos para o mercado europeu (FAUSTO, 1995). Desde o século XVI diversos produtos foram extraídos ou produzidos para serem exportados, como pau-brasil, açúcar, ouro, café, algodão, drogas do sertão, erva-mate e borracha (FURTADO, 2005). No século XX, as exportações brasileiras foram sendo incrementadas e os processos produtivos se tornaram mais estruturados e complexos. Por consequência, as exportações do país passaram a ser mais diversificadas, embora ainda continuassem sendo pautadas pelas matérias primas, como borracha, cacau, café, algodão, minérios, madeira, petróleo, carnes, dentre outros. Com a expansão da participação do país no comércio internacional, os governantes brasileiros foram impulsionados a buscar alternativas para manter o equilíbrio da balança comercial, tendo em vista a expressividade das exportações para a economia brasileira (BAER, 2002).

que em uma economia aberta tem por restrição dominante o balanço de pagamentos não equilibrado<sup>2</sup> (THIRLWALL, 2011).

Em consonância, destaca-se que as diferenças nas elasticidades-renda da demanda de exportações e importações podem esclarecer a restrição de balanço de pagamentos ao crescimento econômico de países em desenvolvimento. Sendo assim, quanto mais dinâmico for o comércio exterior dos países da América Latina, mais chances terão de elevar a produtividade do trabalho por meio de intensa formação de capital. É válido esclarecer que a solução não está apenas em crescer via comércio exterior, mas em conseguir que este se torne cada vez mais estruturado, podendo assim gerar os elementos que fomentam o desenvolvimento econômico (PREBISCH, 2012).

Assim, foram estabelecidas diversas políticas econômicas com o intuito de controlar as importações e fomentar as exportações. Uma das estratégias para tentar diminuir a vulnerabilidade externa da economia brasileira é manter as transações da balança comercial superavitárias, portanto incentivar as exportações e aumentar investimentos internos pode amenizar essa vulnerabilidade como também incrementar a produção nacional. Sob o respaldo deste argumento, foi promulgada a Lei Complementar (LC) nº 87 de 13 de setembro de 1996, conhecida por “Lei Kandir”.

Esta LC tem por objetivo regular as operações relativas ao imposto de circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS). O seu artigo 32, objeto de estudo deste trabalho, dispõe sobre a desoneração de ICMS e de operações que se destinem ao exterior, mercadorias, inclusive produtos primários e industrializados, bem como sobre prestações de serviços<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup>Thirlwall (2011) considera que a importância de um balanço de pagamentos saudável e equilibrado pode ser explicada de forma sucinta. Supondo que um país entre em dificuldades com seu balanço. Caso a demanda se expanda antes que a taxa de crescimento de curto prazo seja atingida, a demanda deve ser reduzida, e por consequência o progresso tecnológico é desacelerado; e os bens de um país comparados a bens estrangeiros se tornam menos desejáveis, piorando ainda mais o balanço de pagamentos, e assim por diante. Inicia-se assim um círculo vicioso.

<sup>3</sup> Como os Estados federados deixaram de arrecadar ICMS dos produtos destinados ao mercado externo, ficou atribuído a União ressarcir-los. A princípio isto foi feito por meio da metodologia do seguro-receita, entretanto em 2000 houve alteração da metodologia e os valores das compensações passaram a ser feitos de acordo com coeficientes estipulados pela legislação, entretanto o valor desses coeficientes está estagnado desde 2003. Além disso, os valores a serem repassados, também permanecem inalterados desde 2009. Outro ponto a ser esclarecido é que antes da Lei Kandir, os bens industriais destinados a exportação já eram isentos de ICMS e a compensação era feita pela União através da transferência denominada IPI - exportação. Com o advento da Lei Kandir, o IPI - exportação não deixou de existir, entretanto os repasses da LC 87/96, também leva em conta produtos

É oportuno esclarecer que no período precedente a criação da Lei Kandir, a Constituição Federal (CF) de 88 estabelecia imunidade do ICMS apenas para as exportações de bens industrializados, e atribuía à lei complementar a capacidade de desonerar os bens semielaborados que nela estivessem definidos. Sendo assim a Lei Complementar nº 65 de 15 de abril de 1991 definiu o que seria considerado um produto semielaborado passível de tributação ao ser exportado. Examinando as atribuições desta LC nota-se que uma série de produtos semielaborados e praticamente todos os produtos primários eram tributados pelo ICMS, o que contribuía para reduzir a competitividade dos produtos nacionais (SOARES, 2007). Nessa acepção, saliente-se que o tratamento tributário das exportações brasileiras segue prática mundial, buscando a desoneração de tributos indiretos<sup>4</sup> sobre estas (MDIC, 2018). A prática de desoneração dos impostos indiretos, além de ser permitida pela Organização Mundial do Comércio (OMC), também é difundida entre as principais economias (GRIMALDI *et al*, 2010).

Além do panorama legislativo antecedente ao advento da Lei Kandir, também é válido tecer considerações a respeito do contexto político econômico do Brasil, que a elaboração da LC 87/96 estava inserida. A partir de 1985, a economia brasileira encontrava-se imersa em um ambiente de redemocratização e instabilidades que traziam novas pressões políticas e sociais. Diante deste cenário foi elaborada a nova constituição federal de 1988 (GREMAUD *et al*. 2011). Na tentativa de conter o processo inflacionário resultante de toda instabilidade, uma série de planos econômicos, tanto heterodoxos quanto ortodoxos, foram implementados sem lograr êxito, o que fez com que se instalasse uma onda generalizada de falta de confiança nas ações do Estado (BATISTA,1994).

Com o Governo Collor (1990/1992) é que se estabeleceu a adesão do Brasil às ideias neoliberais centrais do consenso de Washington. De forma pontual, pode-se dizer que o consenso de Washington expressou uma série de orientações e diretrizes a serem seguidas pelos países de economia capitalista. Em linhas gerais, fazem parte dessas orientações: direito a propriedade intelectual; disciplina fiscal; redução dos gastos públicos; reforma

---

industrializados, além dos primários e semielaborados conforme por ser observado no artigo 31 parágrafo 5º da referida LC.

<sup>4</sup>A Constituição Federal de 1988 definiu que não incidem sobre as exportações brasileiras o IPI (art. 153, §3º, III), o ICMS (art. 155, §2º, X, “a”) e as Contribuições Sociais e de Intervenção no Domínio Econômico, tais como o Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/PASEP e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS (art. 149, §2º, I) (MDIC,2018).

tributária; abertura comercial; investimento estrangeiro com eliminação de restrições; além de privatizações das estatais e desregulamentação de mercados. Como a política de Collor tinha bases essencialmente neoliberais e de alinhamento com os Estados Unidos da América (EUA), o ex-presidente deu ênfase em negociar acordos bilaterais com este país. Além disso, sob a recomendação do Banco Mundial, houve uma expressiva liberalização do regime de importações, que teve como consequência um programa de abertura unilateral do mercado brasileiro (BATISTA, 1994).

Além das consequências do governo Collor, é cabível lembrar que cerca de um ano antes a sua posse, em 1989, fora revogada a lei de tarifas de 1957, reduzindo o protecionismo ao acesso ao mercado interno. A alíquota de importação de uma série de produtos foi reduzida ou totalmente isenta a partir de 1990, o que teve como contrapartida a diminuição da competitividade dos produtos brasileiros no mercado interno, uma vez que os produtos importados possuíam preços mais competitivos e maior qualidade. No período subsequente, já no governo de Itamar Franco, especificamente em 1994, ocorreu a implementação do Plano Real e junto com ele uma balança comercial deficitária. Toda essa sucessão de acontecimentos explanados contribuiu para diminuição, cada vez mais expressiva, da competitividade dos produtos produzidos nacionalmente (SOARES, 2007).

Foi neste contexto de tentativa de dar proteção aos bens produzidos internamente e de aumentar a competitividade dos mesmos, que foi promulgada a Lei Kandir. Conforme já foi colocado, os bens industriais para exportação já eram desonerados antes da promulgação da LC 87/96 e com seu advento continuaram isentos. Os estados deixaram de arrecadar o ICMS destes bens, entretanto ficou acordado que a União os ressarciria dessas perdas de receita, por meio de compensações estipuladas no corpo da legislação. Além disso, vale salientar que a Lei Kandir também teve como objetivos elevar a competitividade dos produtos nacionais e ao mesmo tempo equilibrar a balança comercial e o câmbio.

Entretanto, após aproximadamente 21 anos de sua criação a LC 87/96 tem sido objeto de divergências entre a União e seus entes federados. O ponto central das divergências é com relação à metodologia do fundo de compensações, visto que ficou a cargo da União repassar aos estados, determinada quantia para compensar a redução de arrecadação de ICMS dos entes federados, ou seja, a metodologia estabelecida gera diferentes interpretações com relação aos efeitos da desoneração estabelecida pela LC 87/96 (PELLEGRINI, 2006).

Nessa acepção, Pereira e Faria (2000) estimaram as perdas de receitas via desoneração do ICMS, relativas à exportação de soja em grão, produzida em Mato Grosso entre 1996 e

1998. Os resultados encontrados demonstraram perdas próximas a R\$ 30,86 milhões, além disso, os autores também identificaram que as variações do preço internacional da soja foram mais fortes para a expansão da produção em Mato Grosso do que a influência exercida pela Lei Kandir. Desta forma, concluiu-se que o acréscimo nas exportações da commodity estudada, também teria ocorrido a despeito das desonerações estabelecidas pela Lei Kandir, que implicaram em diminuição da arrecadação tributária mato-grossense. Segundo a Secretária de Estado de Fazenda de Mato Grosso (SEFAZ-MT), Mato Grosso encontra-se na quarta posição nacional relativa a perdas de arrecadação por consequência da Lei Kandir, as três primeiras colocações são atribuídas a São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, respectivamente (SILVEIRA, 2010).

Em 2010 o Governo de Mato Grosso aderiu ao movimento de estados brasileiros que exigiam que a Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2011, contemplasse os recursos financeiros para indenizar os entes federados das desonerações impostas pela Lei Kandir. A proposta central do movimento foi conseguir apoio de todas as administrações tributárias estaduais para que o Governo Federal incluía de forma permanente tais recursos nas LDO dos próximos anos. Para o secretário-adjunto, de Receita Pública da SEFAZ-MT, em 2010, Marcel Souza de Cursi, a medida do Governo Federal de não prever esses repasses na LDO é contraditória. Pois, como os estados são responsáveis pela captação de recursos financeiros essenciais para o equilíbrio da balança comercial brasileira seria justo que a União os ressarcisse das perdas ocorridas pela desoneração tributária das exportações. Ademais, no referido movimento os secretários de Fazenda também reivindicaram aumento do montante repassado aos entes federados (SILVEIRA, 2010).

A Comissão Mista do Congresso Nacional e autoridades dos 141 municípios mato-grossenses se reuniu na Assembleia Legislativa para discutir questões a respeito dos impactos da Lei Kandir. Segundo a Comissão, a União deve ao estado de Mato Grosso R\$ 5 bilhões em função da desoneração da Lei Kandir, entretanto em 2016, recebeu o equivalente a R\$ 400 milhões. O senador Wellington Fagundes apresentou proposta para que a União devolva o que deve aos estados, uma vez que a compensação realizada é precária não somente do ponto de vista legal, mas também sob a perspectiva financeira (BORGES, 2017).

No dia 30 de agosto de 2017 aconteceu a primeira audiência pública realizada na Comissão Mista Especial da Lei Kandir do Congresso Nacional. Nesta audiência, o presidente da Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas do Pará (FAPESPA), Eduardo José Monteiro da Costa, apresentou dados relativos às perdas tributárias do estado do Pará. De

acordo com esses dados, de 1997 a 2016 o Pará acumulou perdas líquidas de R\$ 35,7 bilhões referentes a isenção do ICMS sobre bens exportados(GEMAQUE, 2017).

Segundo o presidente da FAPESPA, existe injustiça federativa com a falta de arrecadação, pois, com o que o estado do Pará deixou de arrecadar de ICMS, por exemplo, daria para multiplicar a capacidade de investimentos do estado e para aumentar a alocação em educação (GEMAQUE, 2017).O posicionamento do presidente da FAPESPA é de que da mesma forma que a Lei Kandir auxiliou no equilíbrio das transações correntes do Brasil com o resto do mundo, ela também passou a prejudicar, principalmente os estados de base econômica fortemente pautada pelo setor primário exportador, como é o caso do estado do Pará (FAPESPA, 2016).

Além dos debates a respeito da metodologia precária também existe a vertente que dialoga sobre a revogação da referida LC. Exemplo disso é que foi criada uma proposta de emenda à Constituição, a (PEC 37/2007)<sup>5</sup>, cuja proposta básica é voltar a tributação do ICMS sobre as exportações dos bens primários e semielaborados e manter as desonerações relativas bens industriais destinados ao mercado externo. De acordo com a Agência Senado (2017), a justificativa para manter a isenção dos bens industriais é que, enquanto as desonerações abrangiam somente esses bens, não havia conflitos entre a União e os estados com relação ao ressarcimento.

Já com a promulgação da Lei Kandir, que estendeu a isenção aos bens primários e semielaborados o cenário mudou e os embates tornaram-se cada vez mais expressivos. Visto que, embora ela tenha previsto formas de ressarcir os estados, os prejuízos não foram compensados na mesma proporção. Para os senadores que apoiam a PEC, o fato de a questão do ressarcimento nunca ter sido devidamente equacionada resultou em um paradoxo, onde todo o país se beneficia das exportações enquanto que os estados exportadores são prejudicados. Segundo o relator<sup>6</sup> da PEC 37/2007, a União além de nunca ter ressarcido os

---

<sup>5</sup> A proposta foi elaborada em 2007 pelo Senador Flexa Ribeiro (PSDB-PA). De acordo com o Senador apesar de a Lei Kandir prever mecanismos de ressarcimento, pela União, das perdas de arrecadação dos estados decorrentes dessa desoneração, os prejuízos não teriam sido devidamente compensados. Ademais ele e os demais senadores que o apoiando acreditam que isto resultou em um paradoxo, no qual o país inteiro se beneficia das exportações enquanto que os estados exportadores seriam prejudicados. Nessa concepção a intenção dos senadores é fazer com que os estados e municípios voltem a gozar dessa expressiva fonte de recursos, o ICMS.No dia 29/11/2017 a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) aprovou a proposta de emenda Constitucional PEC 37/2007. A última notícia sobre o andamento da PEC em questão é datada de 07/02/2018 a qual consta que ela está pronta para deliberação no plenário.

<sup>6</sup> O relator da PEC 37/2007 é o senador Antônio Anastasia (PSDB-MG).

estados de modo satisfatório, também não apresenta boa vontade para discutir o assunto e trabalha para manter a ausência de regras claras. Sendo assim, o único modo de tentar preservar a autonomia federativa dos estados, neste caso, é suspender a desoneração prevista na Lei Kandir por meio da emenda constitucional, a qual o Poder Executivo não pode vetar (AGÊNCIA SENADO, 2017).

Embora exista quem apoie a supressão da Lei Kandir, também há quem discorde. Exemplo disso foi o posicionamento da Federação da Agricultura e Pecuária do Estado do Ceará (FAEC) sobre o tema. Em nota de repúdio<sup>7</sup> encaminhada ao Senado, o presidente da FAEC, em nome dos produtores rurais do estado do Ceará, tornou público o descontentamento com a proposta de extinção da referida Lei. A justificativa apresentada é que se trata de uma medida prejudicial ao seguimento econômico da agropecuária que contribui para o superávit da balança de pagamentos. Além disso, segundo a FAEC, a Lei Kandir antes de uma compensação é percebida como um auxílio para os altos custos de produção e transporte. Suprimi-la implicaria em redução da competitividade dos produtos brasileiros no mercado externo. De modo específico, para o Ceará, as cadeias produtivas da fruticultura e apicultura são as que seriam mais prejudicadas, tanto pela perda de competitividade como pelo agravamento do desemprego no estado, caso a PEC se consubstancie em emenda constitucional.

Para a Sociedade Rural Brasileira (SRB), a PEC 37/2007 é uma medida que trará sacrifícios diretos ou indiretos a todos os setores da economia, e poderá trazer efeitos incalculáveis ao agronegócio que responde por boa parte das exportações do país. Ademais, defende-se que a Lei Kandir não somente estimula exportações como também traz ao Brasil um ambiente produtivo mais seguro e favorável. Sendo assim, acredita-se que sua supressão incorrerá em aumento da taxa de desemprego, queda do PIB, redução de investimentos estrangeiros, inflação entre outros efeitos negativos com reflexo direto na economia brasileira (VIEIRA, 2017).

Embora existam diferentes perspectivas sobre o tema, é possível perceber um ponto em comum. Cada setor está focado nas vantagens e desvantagens advindas da LC 87/96 inerentes ao seu segmento. Sendo assim, o objetivo geral do presente estudo foi avaliar se a Lei Kandir redistribuiu de forma satisfatória e justa a compensação financeira da União. Os

---

<sup>7</sup> A nota está disponível em: [legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7630522&disposition=inline](http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7630522&disposition=inline)

objetivos específicos são: i) estimar a participação efetiva de cada ente federado nas exportações brasileiras, e compará-los aos coeficientes individuais de participação estabelecidos na LC 87/96, entre 2000 e 2016; ii) calcular os ganhos ou perdas financeiras acumulados em função da Lei entre 2000 e 2016, caso as UF recebessem os repasses proporcionalmente ao que de fato exportaram; iii) identificar o quanto os valores das perdas ou ganhos representam diante do total de tributos arrecadados por cada estado e do total das transferências que a União faz aos estados; iv) averiguar perdas e ganhos das unidades federadas levando-se em consideração o somatório das transferências específicas para o fomento das exportações (Lei Kandir, Fundo de fomento às exportações (FEX<sup>8</sup> e IPI exportações<sup>9</sup>).

A justificativa do trabalho reside na identificação das distorções da compensação em relação à capacidade de contribuir com a estabilidade da balança comercial brasileira em face à necessidade de criar um mecanismo mais justo e eficiente do ponto de vista alocativo em relação à cota-parte de compensação. Nota-se que todos os estados brasileiros estão endividados e que valor da compensação não vai mudar, sendo assim, o ganho dos que estão endividados implica em perda a outros que também estão na mesma situação. A justificativa é da alocação eficiente onde os recursos devem compensar o esforço real de cada estado produtor e não uma questão política. Além disso, o esforço em exportar os bens primários e semielaborados evolui no tempo, tanto em trajetória ascendente em alguns estados (por exemplo, Mato Grosso) quanto descendente em outros (por exemplo, São Paulo), se a cota-parte permanece estática, surgem distorções entre o esforço em produzir e exportar e a cota de compensação.

A hipótese reside na suspeita de que a metodologia de compensação da cota-parte está equivocada, ao gerar um grupo de unidades da federação que recebem uma compensação acima de seu esforço produtor e exportador e outro grupo incorre em perdas líquidas da compensação em relação à sua parcela de contribuição no esforço exportador. Neste quadro, estados que conseguiram elevar sua participação nas exportações nacionais de bens primários

---

<sup>8</sup> O Fundo de fomento as exportações (FEX), é um instrumento criado pelo Governo Federal com a finalidade de premiar os Estados e Municípios pelo seu esforço exportador, dados a sua importância para a economia brasileira, sendo assim é uma nova modalidade de entrega de recursos denominada Auxílio Financeiro para Fomento das Exportações – FEX (TESOURO NACIONAL, 2014).

<sup>9</sup> O IPI exportação é uma alíquota do que é arrecadado de IPI, destinada aos Estados e Municípios com a finalidade de auxiliá-los financeiramente pelos valores que são deixados de arrecadar com a desoneração das exportações (TESOURO NACIONAL, 2017).

e semielaborados têm sido penalizados de forma recorrente e em especial, o estado de Mato Grosso.

Como resultado demonstrou-se que existem distorções na recompensa a cada unidade federativa em relação ao esforço de exportação. Além disso, espera-se também, que os resultados possam auxiliar os tomadores de decisões, na reavaliação do método de distribuição das cotas de compensação financeira.

Para elaboração desta pesquisa será utilizado o método de abordagem hipotético-dedutivo juntamente com os métodos de procedimento histórico, comparativo e estatístico, a partir da análise de dados secundários que serão obtidos através do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) e do Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior do (ALICEWEB) do MDIC (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio).

## **2. FEDERALISMO**

### **2.1 O Estado Federal**

A organização e estrutura de um Estado são compostas, dentre outros elementos, pelas formas de governo. Esta se subdivide entre as formas de governo único e de sociedade de estados que é formada pelas confederações e pelas federações. Como nesta ocasião a ênfase é as federações é oportuno esclarecer que o federalismo é composto de unidades federativas que são autônomas, porém, não soberanas. No federalismo apenas o Estado possui a soberania (SILVA, 2009).

Conforme conceitua Bonavides (2000), Federação é sinônimo de Estado-membro e este, assim como o sistema de separação dos poderes são ideias que a ciência política inseriu em seu bojo nos três últimos séculos de desenvolvimento. De acordo com autor:

No Estado federal deparam-se vários Estados que se associam com vistas a uma integração harmônica de seus destinos. Não possuem esses Estados soberania externa e do ponto de vista da soberania interna se acham em parte sujeitos a um poder único, que é o poder federal, e em parte conservam sua independência, movendo-se livremente na esfera da competência constitucional que lhes for atribuída para efeito de auto-organização (BONAVIDES, 2000, p.231).

De modo mais específico, o federalismo estabelece um Estado constitucionalmente descentralizado, suas entidades políticas são dotadas de autonomia e existe uma pluralidade de entidades políticas que são administradas e reguladas por suas respectivas leis e constituições. Embora exista autonomia, essa possibilidade de auto-organização é realizada dentro dos limites estabelecidos pela Constituição Federal, uma vez que o pacto entre o Estado soberano e seus entes precisa ser mantido (BRANDÃO, 2013).

Sendo assim, a soberania engloba maior expressividade do poder político enquanto a autonomia é o grau de independência que fica a cargo do Estado, portanto soberania e autonomia não se confundem. Um atributo associado à autonomia é a concepção de independência, onde o exercício do poder se torna limitado por regulamentos mais amplos. Desta forma, a depender da formação federalista específica de cada Estado, a autonomia pode ser expressa sob diferentes óticas, como nos campos financeiro, legislativo e tributário, por exemplo, (ELALI, 2005).

É válido esclarecer que embora existam conceitos gerais que caracterizam o federalismo, não existe um modelo ideal que seja aplicável a todo o conjunto de federações existentes, uma vez que cada uma delas possui um ordenamento jurídico próprio que pauta as peculiaridades de funcionamento de sua Federação (BRANDÃO, 2013). Por conseguinte, ao admitir que determinado Estado adote a forma federativa, não se pode tecer afirmações a respeito do modo como o governo central e as unidades subnacionais se relacionam, ou seja, não se pode precisar, por exemplo, qual o grau de descentralização ou centralização fiscal ou política. O mesmo vale ao avaliar se o federalismo adotado possui viés competitivo ou cooperativo. Por meio do processo político é que poderão ser averiguadas certas características empíricas do federalismo que se pretende analisar e que fogem do campo teórico do ponto de vista constitucional (PEREIRA, 2010).

No caso deste trabalho a pretensão é em focar no federalismo sob a ótica da tributação, portanto será dada ênfase em alguns aspectos do federalismo fiscal. Basicamente, o federalismo fiscal é caracterizado constitucionalmente pela divisão equânime de competências tributário-fiscais, pela distribuição proporcional de receitas, pelo equilíbrio entre as competências, incumbência e receitas estabelecidas constitucionalmente. Com o advento do comércio internacional as federações são impelidas a desenvolver novos mecanismos de controle de poder entre seus entes federados e a criar um sistema de freios e contrapesos tributários fiscais. Desta forma, fica atribuído ao federalismo fiscal além de preservar o equilíbrio federativo e a autonomia dos seus entes, também harmonizar os tributos no que tange a cooperação intergovernamental e as exigências de eficiência econômica (MARTINS, 2007).

O arcabouço teórico, do federalismo fiscal engloba um problema relacionado à determinação ótima do setor público, associado às incumbências atribuídas aos subconjuntos geográficos adequados da sociedade, afim de que possa decidir sobre funções específicas. Sob essa perspectiva, há um agravamento do problema quando as externalidades interjurisdicionais são levadas em consideração, no esforço de atribuir provisão de bens públicos distintos. Na tentativa de amenizar as perdas decorrentes dessas externalidades os governos optam por utilizar mecanismos compensatórios. O fato de existirem desigualdades entre os entes federados desencadeia a necessidade de se recorrer à utilização de instrumentos compensatórios, como as transferências intergovernamentais, por exemplo. Sendo assim é possível inferir que o federalismo fiscal é um sistema responsável por atenuar as diferenças interpessoais e geográficas de renda (MATIAS-PEREIRA, 2012).

## 2.2 O Estado Federal Brasileiro

A Constituição de 1891 foi um marco na história brasileira, uma vez que, dentre outras medidas, criou o Tribunal de Contas e instituiu a forma federativa de Estado, baseada na experiência norte-americana de federalismo. Com isto, o centralismo do Estado Unitário, o autoritarismo e as fragilidades institucionais do Brasil foram diminuídos. A Carta Republicana trouxe o federalismo em seu bojo, entretanto não havia precedentes históricos no país, o que existia era o predomínio de um forte poder local, sendo assim a transferência de competências do governo central aos governos sublocais precisou ser negociada várias vezes, e isso tornava as relações federativas mais instáveis (NETO, 2009).

Neto (2009), alerta que o plano federalista adotado na Constituição de 1891, se aproximava do formato de confederação, com isto Rui Barbosa atuou na Assembleia Nacional Constituinte e conseguiu lograr êxito em atenuar o viés centrífugo de alguns federalistas. Conforme pode ser visto em seu discurso no de 16 de novembro de 1890, aos membros do Congresso Nacional, acerca da organização das finanças republicanas, Rui Barbosa no cargo de Ministro da Fazenda, defendia o equilíbrio na organização do pacto federativo levando-se em conta o equilíbrio fiscal e advertia sobre as dificuldades que seriam enfrentadas pelo novo regime:

Este período inicial é o período decisivo. Do que agora resolverdes pende a sorte de todas as soluções ulteriores. Os erros que cometerdes aqui inquirarão substancialmente a solução de todo o problema constitucional. Não são erros reparáveis: são lesões no centro vital do organismo. E, se não os esquivarmos, o nosso pacto constitucional não será um trabalho destinado a vigorar, e produzir, mas um aborto incurável, um embrião absurdo com o qual se acabarão por dissipar as esperanças que aqui nos reuniram. Do plano que adotardes sobre a discriminação da renda para o orçamento geral e para os dos estados, depende, senhores, a durabilidade ou a ruína da União, a constituição do país, ou a proclamação da anarquia, a honra nacional, ou a bancarrota inevitável. Senhores, não somos uma federação de povos até ontem separados, e reunidos de ontem para hoje. Pelo contrário, é da União que partimos. Na União nascemos. Na União se geraram e fecharam os olhos nossos pais. Na União ainda não cessamos de estar [...] (BARBOSA, 1999, p.83-84).

Rui Barbosa, que afirmaria no período subsequente seu sentimento de lavra ao decreto que instituiu a república e a constituição publicada em fevereiro de 1891, desempenhou um papel expressivo no precípua do período republicano. Quanto as suas atribuições destacam-se, a referência à forma de Governo, no caso, a República federativa; a troca do termo autonomia por soberania no decreto nº 1 (art.3º) e a denominação Estados Unidos do Brasil (MEIRA,

1979). O autor ainda destaca que os Estados Unidos da América, exerceram influência sobre a elaboração da carta de 1891 no que tange o sistema de governo, entretanto nos EUA passou-se de uma Confederação para Federação, enquanto que no Brasil partia-se de um Estado unitário para federação.

O advento da República introduziu mudanças no Estado brasileiro, mas é válido esclarecer que algumas delas não foram absolutamente inovadoras. Um exemplo é com relação ao argumento de que os governos estaduais adquiriram autonomia por ocasião da divisão de competências entre os estados e a União, na realidade essa divisão de atribuições já era exercida no período monárquico. Outro exemplo é a alegação de que pela primeira vez os governos estaduais contavam com arrecadação tributária expressiva, entretanto ela já existia anteriormente, embora menos expressiva. No quesito tributação a novidade advinda da república foi que os governos estaduais passaram a tributar exportações. As importações seguiram sendo elemento de tributação exclusiva da União (DOLHNIKOFF, 2005).

Sob a ótica dos governos regionais, a introdução da tributação das exportações pelos estados, favoreceu expressivamente estados com sistema exportador estruturado, todavia para os que não dispunham de uma agricultura de exportação robusta, esta medida teve poucos resultados. Em vista disso, o federalismo continuava aprofundando as diferenças regionais, assim como já ocorria no Império (DOLHNIKOFF, 2005). Desta forma, diversas contradições internas foram se solidificando no país. Sendo assim Gadelha (2007), advoga que a estrutura federal brasileira deve buscar reformulações teóricas do federalismo, a fim de atenuar essas incongruências, uma vez que o conflito entre seus entes internos é um percalço do pacto federativo que tende a se tornar mais intenso, nos tempos vindouros.

### **2.3 O Federalismo Fiscal no Brasil**

O conceito de federalismo fiscal é alusivo à distribuição do poder de tributar, sendo formado pelo conjunto de providências legal, administrativo e constitucional, direcionado ao financiamento das diversas demandas dos entes federados. Ainda sob a ótica dos aspectos de definição, há uma descentralização fiscal que é reconhecida pela participação mais intensa dos entes subnacionais tanto nos gastos como nos financiamentos governamentais. Sendo assim, existe autonomia dos governos regionais e locais nas resoluções que tangem gastos e arrecadação, o que lhes atribui responsabilidades perante os cidadãos daquelas regiões (SILVA, 2009).

O governo pode exercer suas funções fiscais alocativa, distributiva e estabilizadora, basicamente através de três formas de organização política: a plena centralização, que equivale a forma de governo unitária, onde as funções exercidas são exclusivas do governo central; a absoluta descentralização, neste modelo teórico os governos locais desempenham as competências fiscais; a forma federativa que estabelece competências centralizadas e descentralizadas em um modelo onde as responsabilidades fiscais são comuns entre os distintos níveis de governo e suas respectivas unidades federativas (SILVA,2009).

No caso do Brasil é exercida a forma federativa com as atribuições fiscais divididas entre os governos. Neste sentido Werneck (1995) pondera que o Estado brasileiro é uma entidade complexa e variada, ou seja, o governo central, mais vinte e sete governos estaduais e mais de cinco mil municípios, cada qual com seus respectivos poderes Executivo e Legislativo. A estrutura legal é regulamentada pela Constituição de 1988, e na época em que foi promulgada foi vista como um avanço no processo de descentralização<sup>10</sup> uma vez que diminuía a relevância do governo central. Entretanto, o autor pontua que, desde sua promulgação, a fragilidade do federalismo fiscal advindo dela tem se tornado mais perceptível.

Nos anos subsequentes ao advento da CF/1988, o Executivo federal esteve focado em restaurar sua liderança fiscal. Diversas mudanças foram implementadas, tanto constitucionais quanto através de legislação ordinária e normas do Banco Central. Estas mudanças fizeram com que fossem diminuídos os ganhos financeiros e a flexibilidade dos gastos dos governos subnacionais. Elas derivaram principalmente de políticas fiscais restritivas. Outros fatores contribuíram com a redução dos ganhos iniciais dos entes subnacionais, como por exemplo, a criação de 1.328 novos municípios no período de 1988 a 1997. Os critérios para a criação de novos municípios tornaram-se menos rígidos a partir da nova constituição, eliminando os quesitos exigidos pela Constituição de 1967/1969 (SOUZA, 2001).

Ainda com relação à essência do federalismo fiscal no Brasil, é válido destacar alguns itens. Primeiro, foi decidido restringir o poder do Executivo e do governo federal por meio da descentralização tributária, entretanto poucos constituintes se dedicaram a estudar suas

---

<sup>10</sup> É válido destacar o Decreto-Lei 200/1967, que tinha por proposta estabelecer os princípios da administração pública, seu artigo 6º tratava dos princípios fundamentais da administração federal e dentre eles estava elencado a descentralização. Entretanto o país estava no período de ditadura militar, então a descentralização prevista no Decreto-Lei, não pode ser exercida nos moldes propostos pela legislação. LENZA (2012) esclarece que o

consequências e desdobramentos. Segundo, o governo federal não se posicionou quanto às perdas, assim como os constituintes também não avaliaram que reduzir os recursos federais acarretava em reduzir sua capacidade de transferir os recursos para as bases eleitorais através do orçamento público. Essas e outras tensões continuam integrando a agenda política brasileira e vem à tona todos os anos nos momentos de elaboração do orçamento federal a ser executado (SOUZA, 2001).

---

Decreto-Lei deixou de fazer parte do ordenamento jurídico brasileiro em 1988, sendo substituído pelas medidas provisórias.

### 3. EVOLUÇÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NO BRASIL

Uma das modificações que a Constituição de 1891, trouxe em seu bojo foi o regime federativo, mas do ponto de vista do tributário as alterações foram sutis uma vez que foram mantidos diversos pontos já adotados no Império. Uma das alterações advindas foi a criação um regime de separação das fontes tributárias, ou seja, dividiu-se os tributos em competência da União, Estados e Municípios. Examinando os pormenores desta constituição é válido pontuar que os seus artigos 7º e 9º trataram, respectivamente, das competências da União e dos Estados, de tributar as importações e as exportações. Ademais, ficou estabelecido que os Estados ficariam incumbidos de assegurar a autonomia dos municípios por meio da fixação dos impostos municipais.

A Constituição subsequente, de 1934 passou a delegar à União o direito de tributar renda, mercadorias e proventos de outra natureza, isto ficou estipulado em seu artigo 6º. Suas implicações para os Estados foram tratadas no artigo 7º e passou a haver incidência de impostos sobre a propriedade territorial, exceto a urbana; transmissão de propriedade *causa mortis*; transmissão de propriedade imobiliária *inter vivos*, inclusive a sua incorporação ao capital da sociedade; consumo de combustíveis de motor de explosão; vendas e consignações efetuadas por comerciantes e produtores, inclusive os industriais, ficando isenta a primeira operação do pequeno produtor; exportação das mercadorias de sua produção até o máximo de dez por cento *ad valorem*, vedados quaisquer adicionais; indústrias e profissões; atos emanados do seu governo e negócios da sua economia ou regulados por lei estadual. A constituição de 1937 apresentou poucas mudanças e inovações quanto às questões tributárias. Mas, uma alteração imposta foi que se excluiu o imposto cedular<sup>11</sup> municipal sobre a renda de imóveis rurais.

Quanto à constituição de 1946 uma mudança, no sistema tributário brasileiro, foi que a partir de sua promulgação a União passou a tributar a produção, o comércio, a distribuição e o consumo. As importações e exportações de lubrificantes e de combustíveis líquidos ou gasosos passaram a ser de competência da União e não mais dos Estados. Destaca-se que foram instituídas cobranças de contribuição de melhoria. Houve isenção de impostos sobre

---

<sup>11</sup>De acordo com a Receita Federal do Brasil até 1964, o imposto devido era o somatório do imposto cedular com o imposto complementar. Para calcular o imposto cedular, apurava-se o rendimento líquido de cada cédula (rendimento bruto menos dedução) e aplicava-se a taxa da cédula, maior para rendimentos de capital e menor para rendimentos de trabalho. O imposto complementar incidia sobre a renda líquida (rendimento líquido menos abatimento), aplicando-se uma tabela progressiva que, em 1926, variava de 0,5% a 10%.

artigos indispensáveis à habitação, vestuário, alimentação e tratamento médico a pessoas com restrições orçamentárias. Também foram instituídos o repasse de 10% da arrecadação do imposto de renda da União aos Municípios.

Nota-se que foi a partir da Emenda Constitucional nº 18/65, que as regras do sistema tributário se tornaram mais delineadas, no que tange os contribuintes e as esferas de poder (União, Estados e Municípios). A Emenda Constitucional em questão instituiu a unificação dos sistemas tributários das três esferas de governo, isto foi feito a partir da integração e organização das respectivas competências tributárias atribuídas a cada um dos governos. A constituição de 1967 selou e ratificou o conteúdo trazido pela emenda constitucional nº 18/65. Examinando o seu artigo 22 nota-se que a União ficou incumbida de instituir os seguintes impostos:

I - importação de produtos estrangeiros; II - exportação, para o estrangeiro, de produtos nacionais ou nacionalizados; III - propriedade territorial rural; IV - rendas e proventos de qualquer natureza, salvo ajuda de custo e diárias pagas pelos cofres públicos; V - produtos industrializados; VI - operações de crédito, câmbio, seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários; VII - serviços de transporte e comunicações, salvo os de natureza estritamente municipal; VIII - produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos; IX - produção, importação, distribuição ou consumo de energia elétrica; X - extração, circulação, distribuição ou consumo de minerais do País.

Os Estados e o Distrito Federal, segundo o artigo 24, passaram a decretar impostos sobre:

I - transmissão, a qualquer título, de bens imóveis por natureza e acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como sobre direitos à aquisição de imóveis; II - operações relativas à circulação de mercadorias, realizadas por produtores, industriais e comerciantes.

E passou a ser competências dos Municípios, artigo 25, decretar impostos sobre: I - propriedade predial e territorial urbana; II - serviços de qualquer natureza não compreendidos na competência tributária da União ou dos Estados, definidos em lei complementar.

Desta forma observa-se que a reforma tributária de 1967 instituiu diversos mecanismos de repartição das receitas tributárias. Concentrou nos estados e municípios a arrecadação de tributos advindos da união. Uma inovação expressiva foi a implementação dos Fundos de Participação dos estados e dos municípios. O Tribunal de Contas da União ficou encarregado de calcular os valores da repartição entre os entes da federação, mas não existiam critérios bem definidos para elaboração dos cálculos (PEREIRA e LUBAMBO, 2015).

Há uma abordagem entre as teorias do federalismo fiscal que admite que as transferências intergovernamentais têm a tendência de beneficiar os Estados mais

desfavorecidos, no longo prazo (ARRETCHE e RODDEN, 2004). Entretanto o sistema de transferências fiscais acirrou a disputa por recursos entre os entes federativos (ARRETCHE, 2005).

No ano de 1968 foi implementado o Ato Institucional nº5 que se estendeu até meados de 1983. Este período foi caracterizado por uma centralização expressiva dos recursos fiscais na União. A exemplo disso cita-se que houve uma redução das transferências dos fundos de participação e aumentou-se as condições sobre a incidência dessas transferências. A centralização se deu em função de objetivos tanto no plano econômico quanto político. Sob o aspecto político, possibilitava que os militares controlassem de forma estrita os governos estaduais. Do ponto de vista econômico assegurava ao governo federal o controle aos gastos públicos para que pudesse implementar o II Plano Nacional de Desenvolvimento(PND), que tinha por objetivo central o desenvolvimento do sistema de autarquias setoriais e empresas estatais (PRADO,2007).O II PND focou em priorizar o aumento da capacidade energética e da produção de bens de capital e insumos básicos, para dar novas diretrizes ao desenvolvimento do Brasil (FONSECA e MONTEIRO, 2007).

Por fim aponta-se os aspectos tributários trazidos pela Constituição de 1988 nos seus artigos 145 a 162. Pode-se dizer que nela foram redefinidas as competências tributárias e a autonomia fiscal dos Estados e Municípios foi expandida. Os impostos sobre energia elétrica, lubrificantes e combustíveis passaram para a competência dos Estados. O imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICM) passou a ser incidido também sobre operações relativas à prestação de serviços e de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, passando a ser denominado (ICMS). Quanto aos municípios, passou a ser competência deles a instituição dos impostos de propriedade predial e territorial urbana (IPTU), sobre transmissão inter vivo (ITBI) e sobre serviços de qualquer natureza (ISSQN) não definidos no art. 155, II (ICMS), mas estabelecidos em Lei Complementar.

É válido destacar que a constituição de 1988, concentrou a insuficiência de recursos da União, e estabeleceu meios financeiros e legais que ordenassem a descentralização dos encargos e consolidou a situação de desequilíbrio do setor público. Prova disso, é que se reclamou nova reforma do Estado brasileiro, logo após sua promulgação. O ano de 1990 foi uma exceção, o nível alto de arrecadação deste ano se deu em função do Plano Collor que, permitiu um aumento temporário da receita federal através de medidas extraordinárias e de curta duração. Sendo assim houve um impacto na inflação e maior arrecadação nas três esferas de governo, por meio da diminuição do efeito Tanzi (VARSAÑO, 1996). Este efeito corresponde a variação real da arrecadação tributária em face da defasagem entre o fato

gerador do tributo e o momento em que ele é efetivamente arrecadado, levando em conta a inflação no período analisado (PALOS, 2011).

Para Varsano (1996), não há questionamentos sobre o fato de que a Constituição de 1988 diminuiu os recursos atribuídos a União, por meio do aumento de transferências tributárias e limitando suas bases impositivas. Entretanto, a Constituição não foi a única responsável, em verdade a perda de recursos da União já vinha ocorrendo desde o ano de 1984. Além disso, fatores como a estagnação econômica, a acelerada inflação e o cenário sofrível que se deixou chegar a administração fazendária, também contribuíram para a diminuição das receitas.

Neste contexto, observa-se que o equilíbrio entre atribuições e recursos de uma federação demanda soluções tão mais difíceis quanto maiores forem as diferenças e disparidades sociais e regionais dos seus entes. Desta forma, a concentração das atividades econômicas evoluídas, em determinadas partes do território nacional implica no aumento das disparidades na divisão da arrecadação tributária. A correção dessas disparidades depende da operação de um regime de transferências intergovernamentais<sup>12</sup>, eficiente. Além disso, soluções específicas também são uma opção para evitar que populações e regiões menos favorecidas e menos desenvolvidas não disponham de iguais oportunidades de ascensão (REZENDE,2010).

---

<sup>12</sup> É oportuno esclarecer que os ressarcimentos da Lei Kandir são um tipo de transferência intergovernamental com objetivo de compensar os estados pela desoneração do ICMS dos produtos destinados ao mercado externo.

#### 4. ASPECTOS ECONÔMICOS DA LEI KANDIR

Sob a ótica econômica, a desoneração fiscal está respaldada pelo argumento de que, em se tratando de economias abertas, de modo especial as de países em desenvolvimento, políticas que promovem as exportações assumem um papel expressivo dentre os elementos propulsores do crescimento econômico (ALEXANDRE, 2017). Além disso, tratados internacionais discutidos no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), consideram autênticas as desonerações das exportações de impostos indiretos inseridos em sua produção (FIESP, 2009). Neste sentido, examinando as contribuições de David Ricardo para a teoria do comércio internacional, é possível inferir que um país deve promover as exportações dos produtos que ofereçam maior vantagem comparativa, sejam eles primários ou de outra natureza (RICARDO, 1982).

Neste sentido, apresentar-se o trabalho de Horta e Sousa (2000) no qual são apresentados dados sobre o *market-share* brasileiro no mercado mundial durante os anos de 1980/96. O referido trabalho demonstrou que, em 1980 as exportações brasileiras (produtos básicos e industrializados) correspondiam a 1,3% das importações mundiais. A proporção elevou-se para 1,7% em 1984 e reduziu para 1,1% em 1990 e para 1% em 1996. Desta forma os autores concluíram ser possível perceber que a desoneração do ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados foi uma medida de política econômica que contribuiu para promover a diminuição de entraves à participação competitiva do país no mercado internacional, propulsionando as exportações destes produtos e gerando efeito multiplicador sobre a atividade exportadora e, por consequência, sobre o crescimento econômico do país.

Levando em consideração uma análise do *market-share* brasileiro, por setores, entre 2000 e 2012, Fligenspan. *et al* (2015) identificaram que, embora todos os setores tenham contribuído para as exportações mundiais, o setor que mais se destacou quanto a taxa de crescimento, foi a indústria extrativa. Em 2000 ela detinha 0,8% das exportações e passou para 3,1% em 2012. O setor que apresentou menor avanço foi a indústria de transformação, saindo de 0,9% para 1,1%. Com relação à agricultura e pecuária, os resultados foram expressivos, uma vez que o seu *market-share* mais que dobrou, passando de 3% em 2000 para 7% em 2012.

Machado.*et al.* (2015) averiguaram o *market-share* das exportações da carne bovina brasileira, entre os anos de 1995 a 2003. A aplicação deste modelo de comércio internacional mostrou que a carne bovina do Brasil se manteve competitiva no mercado internacional durante o período analisado. Para os autores, a competitividade foi o principal fator apontado

como responsável pelo aumento exportações de carne bovina in natura, ao impulsionar o crescimento das vendas, de forma que o país conseguiu elevar o seu *market-share* de 0,9%, em 1995, para 8,3%, em 2003.

Com relação ao seguimento de soja, foi identificado um *market-share* positivo da exportação de soja em grãos. Os resultados do modelo demonstraram que para os subperíodos 1990/96 e 1997/02, notou-se que a participação média do Brasil no total mundial comercializado subiu de 10,8% para 21,1%. A partir desses resultados foi possível inferir que a adoção de políticas públicas, no sentido de melhorar a infraestrutura dos transportes, de reduzir a carga tributária, de fortalecer os incentivos ao aumento da expansão das escalas de produção, podem elevar a competitividade do segmento (FIGUEIREDO;SANTOS;LÍRIO, 2004).

Com o advento da LC 87/1996, além dos produtos industrializados, os produtos básicos e semielaborados destinados à exportação também passaram a ser desonerados de ICMS. Sendo assim, do ponto de vista econômico, Lei Kandir foi implementada com o intuito contribuir para que o equilíbrio interno fosse promovido através do incremento do nível de investimento, emprego e produto, o que criaria condições para a manutenção da estabilização econômica, além disso, também buscou fomentar o equilíbrio da comercialização externa por meio da tentativa de cooperar para que o balanço comercial se tornasse equilibrado, tendo em vista as restrições da política cambial da época de sua promulgação (TESOURO NACIONAL, 2014).

Complementando este raciocínio, é válido destacar que uma análise econômica da desoneração fiscal do ICMS sobre as exportações brasileiras deve ser antecedida de uma avaliação dos aspectos macroeconômicos que compunham o cenário do período pré e pós Plano Real, especialmente no que diz respeito à intensificação do processo de abertura econômica. Neste sentido, para Portugal (2016):

Após cinco planos econômicos malsucedidos, começando com o Plano Cruzado em 1986, o Plano Real teve êxito em reduzir a elevada inflação no Brasil. [...] Apesar da elevada inflação e do descrédito generalizado com os planos de estabilização, o real pode beneficiar-se de uma conjuntura favorável na economia internacional, inclusive dos US\$ 23,8 bilhões de reservas internacionais, acumuladas até 1992 na gestão de Armínio Fraga como diretor da área externa do Banco Central e da reabertura do mercado internacional de capitais em razão da renegociação da dívida externa concluída em março de 1994 por Pedro Malan, de dívida pública baixa resultante do bloqueio de ativos financeiros do Plano Collor e de importantes reformas estruturais lançadas no governo Collor, como a privatização, a desregulamentação e a abertura econômica (PORTUGAL, 2016, p. 373).

Dando ênfase ao processo de abertura da economia brasileira é válido destacar que de acordo com Cysne (2000):

O fomento ao processo de abertura a partir de 1994 teve pelo menos dois objetivos. Primeiro, facilitar a estabilização de preços. Tanto a elevação do déficit público a partir de 1994 quanto à redução do imposto inflacionário implicavam a necessidade de captação de poupança externa, o que é facilitado pela abertura comercial. Segundo, a abertura objetivava proporcionar acréscimos de produtividade através da concorrência e do maior influxo de tecnologia e investimentos externos, o que realmente se configurou (CYSNE, 2000, p.15).

Por consequência do processo de abertura houve um crescimento proeminente das importações no período pós-Real. Sendo assim, tornou-se necessário fomentar as exportações pois, o dinamismo destas representava um fator relevante para o equilíbrio do balanço de pagamentos e para a promoção do crescimento sólido e sustentado, para que então pudesse inserir de modo competitivo na economia mundial.

Sendo assim, Cysne (2000) analisa que o novo ambiente econômico do período trouxe em seu bojo alterações de paradigmas no setor produtivo, ele destaca que a abertura da economia brasileira foi promovida tardiamente, o que acabou gerando um choque de competição. Outro ponto de destaque apresentado pelo autor, é que o êxito do Plano Real derrubou a inflação para níveis próximos de zero. Esses dois pontos, de forma conjunta, alteraram significativamente o ambiente econômico em o que o setor produtivo operava. As mudanças macroeconômicas da época conduziram a um ambiente em que o ponto chave para a manutenção do setor produtivo passou a ser a competitividade.

Em consonância com o este raciocínio, Costa ; Gamero (2005) apontam o Custo – Brasil, como um dos principais entraves a competitividade dos produtos nacionais em face dos problemas de competitividade que os demais países enfrentavam. Desta forma, seria necessário mitigar os efeitos do Custo Brasil para aumentar a produtividade e a competitividade da produção doméstica. Para o autor, a manutenção do crescimento da produtividade dependia da investidura consistente contra as principais mazelas estruturais que faziam parte da economia e que estavam englobadas pelo Custo Brasil<sup>13</sup>.

Nessa acepção Rezende (1996) considera a tributação como um elemento expressivo do Custo Brasil, ele afirma ser possível inferir que a motivação econômica da LC 87/96 foi no

---

<sup>13</sup> A definição de Custo Brasil é ampla, mas de modo geral, pode-se dizer que é uma série de fatores desfavoráveis a competitividade de bens e serviços brasileiros, tanto em âmbito internacional quanto nacional. Embora não exista parâmetros de mensuração palpáveis, nem uma definição exata, esse conceito serve para incluir todos os itens que implicam em distorções no sistema produtivo brasileiro, como por exemplo, a burocracia estatal, violência e corrupção, infraestrutura defeituosa, inadimplência, encargos trabalhistas, política de juros e excessiva carga tributária (COSTA; GAMEIRO, 2005).

sentido de remover barreiras a elevação das exportações no país. Para o autor, os aspectos econômicos da tributação assumem prioridade no curto prazo. Por conseguinte, as deformidades acumuladas, no que tange o ônus que recai sobre as exportações, agropecuária e investimentos, constituem fator de alto risco diante do objetivo de integração competitiva da economia brasileira no mercado internacional. Por fim, ele afirma que a desoneração dessas atividades precisava ser promovida de imediato para que a abertura econômica pudesse ser realizada sem consequências maléficas para uma parte considerável da população brasileira.

Analisando a proposta de reforma tributária feita pelo Executivo, principalmente no diz respeito à desoneração das exportações, proposta na época, Guimarães (1995) destaca que, a despeito das desonerações já concedidas, havia uma carga considerável sobre os produtos exportados associada a impostos indiretos de competência estadual e aos impostos com efeito cumulativo. Seguindo o raciocínio Bello (1996), traz a colaboração de que é válido destacar que a desoneração tributária do ICMS sobre as exportações brasileiras poderia alcançar os efeitos esperados apenas de modo parcial, uma vez que a elevação das exportações depende da elasticidade-preço da demanda externa pelos produtos. Sendo assim, uma diminuição do preço desses produtos via desoneração de ICMS não necessariamente resultaria em acréscimos proporcionais nas referidas exportações.

De fato, os efeitos diretos e indiretos da desoneração proposta não poderiam ser exatamente quantificados, entretanto a expectativa inicial do governo era conceder as transferências para cada unidade federada afim de que o processo de transição da LC 87/96 não compromettesse a arrecadação tributária destes, ou seja, a intenção foi implantar uma ferramenta para fomentar a produção interna e aumentar a competitividade dos produtos nacionais diante do mercado internacional, sem trazer ônus aos estados.

O Executivo tanto acreditou que a desoneração traria melhoras em longo prazo nas arrecadações estaduais que estipulou um período para a realização das compensações. O plano era compensar os estados, apenas, até a volta da estabilização das arrecadações. Entretanto o que se observou foi que o prazo de compensação foi ampliado se estendendo até o momento em que este trabalho está sendo escrito. Uma possível explicação para que a União não tenha conseguido cumprir o planejamento de suspender as compensações depois de encerrado o prazo previsto na Lei foi que houveram eventos externos inesperados que afetaram negativamente a economia brasileira. Ilustrando isto Giambiagi (2016) destaca que:

[...].Após a crise de diversas economias do Leste Asiático em 1997, O Brasil tentou se ajustar ao novo contexto, numa situação fiscalmente muito ruim – caracterizada pela existência de déficit primário e de um déficit público de mais de 5% do PIB -, mediante o anúncio de mais de cinquenta medidas de ajuste – o chamado “Pacote 51”, combinadas com uma alta taxa de juros. [...]. Os resultados foram bastante

tímidos. Primeiro, porque a maior parte das medidas de ajuste se revelou inocua ou de escassa relevância. Segundo, porque pouco depois uma nova crise internacional – a da Rússia, em 1998, - acentuou a percepção de que havia algo de errado nos mercados emergentes e que o Brasil seria o próximo da fila a sofrer uma desvalorização da moeda. Terceiro, porque nesse contexto o desempenho da economia tornou-se pífio, prejudicando a capacidade de arrecadação. E quarto, porque com o aumento da Selic a despesa de juros em 1998 foi significativamente maior do que em 1997. O resultado foi um déficit público, em 1998, também maior do que em 1997, o que tornava pouco convincente o discurso para o resto do mundo de que o país estava em processo de ajustamento [...] (GIAMBIAGI, 2016, p.408).

O autor ainda descreve com maior riqueza de detalhes como esses eventos externos inesperados afetaram as exportações brasileiras:

[...]. Os eventos externos ou inesperados que se seguiram a já citada crise russa de 1998 e que afetaram seriamente o Brasil foram quatro: a queda dos preços de exportação; a crise argentina; os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 nos EUA; e a crise energética de 2001. [...] Entre 1997 e 2002, os preços das exportações do Brasil sofreram uma queda de 23% em dólares, acarretando uma redução acumulada de 13% dos termos de troca. Disso decorreram três efeitos negativos. Primeiro, o fenômeno prejudicou a reação da balança comercial e do resultado em conta corrente, em que pese o bom desempenho das exportações físicas no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso. Segundo, no contexto do câmbio flutuante, houve uma maior desvalorização da taxa de câmbio, trazendo danos à política de combate à inflação. E, por conta disso, em terceiro lugar, estabeleceu-se uma restrição a queda de juros, obstaculizando a retomada da economia. A crise argentina de 1998/2001 impactou fortemente o Brasil por duas vias. Primeiro, diretamente, pois em 1998 a Argentina respondia por 13% das exportações brasileiras, percentual que, em 2002, se reduziu para apenas 4%. Segundo, indiretamente, porque na época o mercado não fazia muitas diferenciações entre nações emergentes, ainda mais com a proximidade geográfica com os vizinhos, e os problemas argentinos contaminavam a avaliação do Mercosul, afetando negativamente o financiamento ao país. Os ataques contra as Torres Gêmeas e o Pentágono em 2001 geraram uma paralisia temporária nos mercados financeiros internacionais, limitando seriamente a possibilidade de obtenção de recursos externos, algo particularmente danoso para economias como a do Brasil, que tinham déficits externos ainda importantes. Por último, a crise energética de 2001 fez o país tropeçar exatamente quando a economia, depois de ter crescido apenas 0,5% em 1999, aparentava começar a “decolar” com um crescimento de 4,4% em 2000 [...] (GIAMBIAGI, 2016, p.416).

O que se nota é que o processo de abertura econômica exigiu do Brasil medidas de política econômica sem precedentes. Portanto, a vulnerabilidade do sistema exportador descrita demandou das políticas tributárias, no que tange as desonerações das exportações, o estabelecimento de transferências governamentais como compensação destas. Um adendo, é que se percebe que as compensações saíram de um plano inicial de ser uma ferramenta de auxílio e se tornaram condição necessária para que as desonerações em questão continuem vigentes, sem que haja ônus ao sistema financeiro dos estados.

A partir de 2002 até o final de 2010 houve um aumento significativo no preço médio das exportações brasileiras, isto se deu em função do crescimento da economia chinesa que aumentou a demanda por commodities no mercado internacional. Os preços de produtos brasileiros para exportação como o minério de ferro e soja elevaram-se de maneira atípica.

Sendo assim, o Brasil passou a apresentar superávits comerciais. As reservas internacionais aumentaram e a crise cambial estava controlada. Por consequência do aumento da renda nacional advinda da elevação nos preços das exportações, a arrecadação de tributos aumentou. A crise de 2008 no mercado financeiro norte-americano afetou o Brasil reduzindo seu PIB em 0,23% em 2009. A equipe econômica do período optou por fazer uma política anticíclica<sup>14</sup>, na qual há aumento dos gastos públicos e redução nos tributos como forma de estimular o consumo e a economia (MENDES, 2015).

Em 2010, a despeito do forte crescimento econômico os estímulos fiscais não foram suprimidos. A exportação de commodities continuava intensa, uma vez que a China continuou forte importadora desses produtos brasileiros, apesar da crise nos EUA e na Europa. Em 2013 houve diminuição nas exportações de commodities, pois a economia chinesa começou a diminuir. A economia brasileira foi afetada e, além disso, os erros acumulados da nova matriz<sup>15</sup> econômica adicionados da fragilidade fiscal e outros problemas estruturais históricos passaram a surtir efeito. O alto endividamento dos consumidores freou a expansão do consumo, a inflação impactou a renda, houve diminuição das expectativas, as desonerações fiscais ajudaram a reduzir a receita pública e a ampliar o déficit. O governo passou a manipular as contas para camuflar o déficit, o que fez com que as expectativas dos agentes econômicos diminuíssem em relação a política econômica do país. Em 2014 o resultado primário caiu, sinalizando para um rápido crescimento da dívida pública e inflação descontrolada (MENDES, 2015). Os anos subsequentes a 2014 foram marcados pela necessidade de administrar os resultados advindos dos equívocos e infortúnios descritos.

---

<sup>14</sup>Define-se política anticíclica como medida passageira, deve haver expansão dos gastos enquanto a economia precisar de incentivos, encerrada a necessidade, o governo deve retirar os estímulos. Entretanto, neste caso a política anticíclica aumentou gastos difíceis de serem suprimidos posteriormente. As desonerações tributárias, por exemplo, não foram retiradas por pressão política de seus beneficiários (MENDES, 2015).

<sup>15</sup>A política da nova matriz econômica consistia em intervenção do governo na economia com o objetivo de estimular tanto o consumo quanto o investimento privado. A ideia central era que por meio do aumento do consumo haveria interesse das empresas em investir e produzir mais. A taxa de crescimento se elevaria e não haveria impasses com o equilíbrio fiscal, visto que o crescimento resultante da política de estímulos aumentaria a receita pública (MENDES, 2015).

## 5. LEI KANDIR E AS DEMAIS TRANSFERÊNCIAS COMPENSATÓRIAS

Devido a sua grande extensão, o Brasil possui entes federados com demandas divergentes. Sendo assim, existem desigualdades locais e regionais no que tange a disponibilidade de recursos de diversas naturezas, inclusive financeiros. Tentar convergir essas diferenças traria resultados promissores e que beneficiariam a população. Uma das ferramentas para tentar atingir esses resultados são as transferências intergovernamentais, que tem o propósito de repartir os recursos entre as diversas esferas de governo. Como a maior parte dessas transferências intergovernamentais se dá por intermédio do repasse de verbas, neste caso, elas são denominadas transferências fiscais. Contudo, em função da extensão geográfica e da complexidade das demandas dos entes federados por serviços públicos, as transferências fiscais se distinguem quanto aos aspectos legais, aplicação de recursos e finalidade. A figura 1 demonstra as diferentes finalidades (TESOURO NACIONAL, 2016).

Figura 1- Finalidade e características das transferências intergovernamentais

<b><u>FINALIDADE</u></b>	<b><u>CARACTERÍSTICAS</u></b>	<b><u>EXEMPLOS</u></b>
<b>DEVOLUTIVA</b>	São aquelas cujos recursos, ou parcela deles, são devolvidos ao Ente Federativo em razão direta do fato gerador da receita ocorrido em seu território.	IOF - ouro
<b>REDISTRIBUTIVA</b>	São entregues aos Entes Federativos visando à promoção do equilíbrio socioeconômico entre eles.	FPE ; FPM
<b>COMPENSATÓRIA</b>	Buscam ressarcir a perda de receita, ou parte dela, do Ente Federativo decorrente de alguma imunidade ou isenção tributária.	IPI - exportação Lei Kandir FEX
<b>INDENIZATÓRIA</b>	Têm por objetivo compensar financeiramente os Entes Federativos por prejuízos causados por impactos ambientais e poluição ocorridos em seus territórios, decorrentes da exploração de recursos minerais.	Royalties
<b>MANTENEDORA</b>	Têm por objetivo financiar políticas públicas essenciais ou custear despesas públicas específicas.	FUNDEB

Fonte: Adaptado de Tesouro Nacional (2016).

De modo geral as transferências fiscais representam um mecanismo relevante para que seja atingido o equilíbrio financeiro das unidades subnacionais, não apenas de países em desenvolvimento, mas também nos desenvolvidos e, principalmente, naqueles que se organizam em federações devido à extensão territorial. Sendo assim, além de financiar as despesas dos entes subnacionais essas transferências convertem-se em incentivos que refletem diretamente no desempenho fiscal, na eficiência e na equidade no acesso aos serviços públicos. A base tributária da União concentra maior volume de recursos do que a dos governos locais, logo as transferências permitem a promoção dos serviços públicos de forma mais eficiente. Ou seja, a intenção é que os cidadãos, independente da unidade federada em que resida, tenham meios de acessar um serviço público com padrão mínimo de qualidade. Sendo assim, é possível inferir que as transferências fiscais intergovernamentais têm por objetivo diminuir os desequilíbrios verticais e horizontais<sup>16</sup> que surgem na federação (DUARTE, *et al.* 2009).

Embora o objeto de estudo deste trabalho seja a forma de compensação da Lei Kandir, é cabível salientar que também existem outras duas transferências fiscais compensatórias, para dar suporte às exportações brasileiras, o IPI - exportação e o FEX, ambas com a mesma finalidade que as transferências propostas pela LC 87/96. Conforme já foi colocado, existem diversas outras transferências fiscais intergovernamentais e na Figura 1 são apresentadas as diferentes finalidades existentes. Entretanto, neste momento, será dada ênfase apenas as transferências compensatórias.

A transferência IPI - exportação foi criada antes (1989) da vigência da Lei Kandir enquanto que o FEX foi criado no período subsequente (2004). Nota-se que, foi necessária a criação de três formas de repasses compensatórios distintos, para que o Brasil pudesse manter suas exportações desoneradas do ICMS e com relativa competitividade no mercado internacional, sem que os estados sofressem todo o ônus da isenção fiscal dos bens exportados (TESOURO NACIONAL, 2013).

Com relação ao IPI - exportação a CF/88 determinou em seu artigo 159, que 10% das arrecadações do IPI deveriam ser transferidas para os Estados, Distrito Federal e Municípios.

---

<sup>16</sup> O desequilíbrio horizontal ocorre entre os entes federados de mesmo nível enquanto que o desequilíbrio vertical ocorre entre diferentes níveis de governo. Um exemplo para o desequilíbrio horizontal seria; estados com recursos escassos frente a outros estados com situação contrária. E um exemplo para o desequilíbrio vertical, é supor estados endividados enquanto a União apresenta recursos sobrando (MAQUES; OLIVEIRA; LAGEMANN, 2013).

A medida foi estipulada em função da desoneração do ICMS de produtos industrializados destinados à exportação, sendo assim deu início a transferência compensatória IPI - exportação. Entretanto, essas transferências só vieram a se realizar após aprovação da LC 61/89<sup>17</sup> que regulamentou e estabeleceu critérios para a participação no rateio<sup>18</sup>. Lembrando que os repasses do IPI - exportação é uma alíquota do total arrecadado de IPI e o montante a ser distribuído é diretamente proporcional ao desempenho identificado no ano anterior. Sendo assim, pode dizer que foram iniciadas esta categoria de transferências intergovernamentais (TESOURO NACIONAL, 2017)

A segunda transferência desta categoria foi estipulada pela Lei Kandir. Seus pormenores estão exhaustivamente descritos no próximo capítulo, mas destaca-se aqui que estava previsto no texto constitucional inicial que as transferências teriam prazo determinado para terminar<sup>19</sup>. Entretanto, o que se viu é que os repasses ainda estão vigentes, embora os valores estejam congelados desde 2009, assim como os coeficientes de redistribuição estão inalterados desde 2002<sup>20</sup>.

Uma possível justificativa para a estabilização desses coeficientes pode se dar pelo fato de que em 2004 foi implementado o FEX com encargo de transferir mensalmente aos estados um valor para o fomento das exportações. Ele foi resultado de uma negociação entre o CONFAZ e os entes federados, na qual ficou estipulado que uma parcela do orçamento da União seria entregue a estes através de uma nova figura jurídica e de acordo com outros coeficientes de repartição (TESOURO NACIONAL, 2013).

Sem o intuito de construir um raciocínio simplista, mas percebe-se que o a proposta do FEX é justamente auxiliar os estados de modo paliativo, entretanto assim como as compensações da Lei Kandir estas também podem se tornar condições necessárias para que as exportações do Brasil possam continuar competindo no mercado internacional sem aniquilar o

---

<sup>17</sup> A Lei Complementar nº61 foi aprovada em 26 de dezembro de 1989, entretanto foi em fevereiro de 1990 que passou a surtir efeitos.

<sup>18</sup> Segundo o Tesouro Nacional (2017) os critérios para o rateio do IPI - exportação entre os Estados e o DF são: Proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados (LC 61/1989, art. 1º, caput); Conforme estabelecido pela LC 65/1991, art. 4º, somente será considerado o valor dos produtos industrializados exportados na proporção do ICMS que deixou de ser exigido em razão da não incidência decorrente da exportação de mercadorias e serviços (CF, art. 155, § 2º, X, a) e da desoneração relativa a créditos tributários provenientes do trânsito de mercadorias e serviços entre UFs antes de serem exportados (CF, art. 155, § 2º, XII, f); A participação de cada UF é limitada a 20% do montante a ser distribuído, sendo o eventual excesso redistribuído entre os demais participantes de forma proporcional às respectivas participações (CF, art. 159, e LC nº 61/1989, art. 1º, § 4º).

<sup>19</sup> De acordo com o texto constitucional o prazo seria de 10 anos, ou seja, até 2006.

<sup>20</sup> A Lei Complementar nº 115 de 2002 fixou os coeficientes e estes ainda estão mantidos inalterados.

mercado interno. Como as unidades federadas não conseguem alavancar suas exportações é necessário que existam transferências com este cunho. Examinando o Anexo do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 168 de 2016<sup>21</sup>, que trata da regulamentação do FEX para o ano de 2016 verifica-se que:

[...]. Todos conhecem as dificuldades financeiras pelas quais passa a União. Mas, se a situação da União é ruim, a dos estados e municípios é trágica. A União, diante da forte queda de arrecadação, pelo menos tem maior acesso ao crédito e maior capacidade de aumentar impostos. Em contraposição, a margem de manobra de estados e municípios é bem mais limitada. Nesse contexto, ainda que as transferências no âmbito do FEX tenham caído em termos reais, elas não deixam de ser extremamente importantes, na atual conjuntura econômica, para manter o equilíbrio financeiro dos entes subnacionais. Por fim, é preciso reafirmar que o FEX surgiu no bojo de um amplo acordo federativo, vinculado ao reconhecimento da contribuição de todos os entes federados no esforço para expandir as exportações. Não é razoável que o Governo Federal, possivelmente em razão de dificuldades fiscais de sua própria responsabilidade, enfraqueça unilateralmente o pacto firmado.

Complementando esta parte do PLS 168/2016 é válido pontuar que a perda de arrecadação de ICMS sofrida pelos entes federados é contrabalanceada de outras maneiras no campo macroeconômico, como por exemplo, através da melhoria dos resultados da balança comercial e pela obtenção de um maior nível de atividade para os produtos nacionais. Como o processo exportador envolve diversas fases, é preciso levar em consideração que este mercado gera empregos internos assim como permite a arrecadação de outros tributos de forma indireta. Este estudo não tem a pretensão de afirmar que a proposta da Lei Kandir é ideal ou que não merece revisões e estudos mais detalhados sobre suas consequências. Entretanto faz um alerta sobre medidas como a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 37/2007 que pretende colocar fim as desonerações da LC 87/1996<sup>22</sup>. Ela deve ser analisada com bastante parcimônia para que, caso entre em vigor, não traga novos gargalos para a economia brasileira.

---

<sup>21</sup> A citação foi retirada da sessão “JUSTIFICAÇÃO”, que está inserida no Anexo do Projeto de Lei do Senado nº 168 de 2016.

<sup>22</sup> No dia 29/11/2017 a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) aprovou proposta de emenda à Constituição (PEC nº37/2007) que retoma a cobrança do ICMS, dos produtos primários e semielaborados destinados à exportação. A última notícia sobre o andamento da PEC em questão é datada de 07/02/2018 a qual consta que ela está pronta para deliberação no plenário

## 5. LEI KANDIR, SUAS MODIFICAÇÕES E IMPLICAÇÕES

A primeira vez que o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS, de competência dos Estados e Distrito Federal, foi instituído no ordenamento jurídico brasileiro, deu-se por meio do Código Tributário Nacional (CTN) de 1966 através do seu artigo 52. Em seguida o Decreto de Lei nº 406 de 1968 alterou as regras do ICMS, até que com o advento da Constituição Federal (CF), de 1988 a regulamentação do imposto foi alterada para o modelo vigente em 2017. A CF/88, em sua Seção IV, discorre sobre os impostos dos Estados e do Distrito Federal e o art. 155 descreve as competências dos mesmos em instituir impostos. Por ocasião do tema deste trabalho, cabe destacar o inciso II; o parágrafo § 2º, inciso X, alínea a e inciso XII e suas alíneas a até g:

Seção IV

DOS IMPOSTOS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

...

II – operações relativas a circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior.

§ 2.º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

...

X – não incidirá:

a) sobre operações que destinem mercadorias para o exterior, nem sobre serviços prestados a destinatários no exterior, assegurada a manutenção e o aproveitamento do montante do imposto cobrado nas operações e prestações anteriores;

...

XII- cabe a lei complementar:

a) definir seus contribuintes;

b) dispor sobre substituição tributária;

c) disciplinar o regime de compensação do imposto;

d) fixar, para efeito de sua cobrança e definição do estabelecimento responsável, o local das operações relativas a circulação de mercadorias e das prestações de serviços;

e) excluir da incidência do imposto, nas exportações para o exterior, serviços e outros produtos além dos mencionados no inciso X, “a”;

f) prever casos de manutenção de crédito, relativamente a remessa para outro Estado e exportação para o exterior, de serviços e de mercadorias;

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

Em consonância com o exposto, a regulamentação federal do ICMS se deu por meio da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, conhecida como Lei Kandir. A LC 87/96, foi elaborada por Antônio Kandir, deputado federal pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) de São Paulo, que na ocasião ocupava o cargo de ministro do Planejamento do governo de Fernando Henrique Cardoso. Atribuiu-se a esta LC o papel de regulamentar a aplicação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Desde então, a legislação que regulamentou a prática do ICMS, passou por diversas alterações, a Figura 1 apresenta de forma esquematizada todas essas modificações.

Quadro 1- Alterações da LC 87/96

Alterado por	Antes da alteração	Depois da alteração
<b>Redação dada pela Lcp 114, de 16.12.2002</b>	<b>Art. 2º</b> O imposto incide: I - sobre a entrada de mercadoria importada do exterior, por pessoa física ou jurídica, ainda quando se tratar de bem destinado a consumo ou ativo permanente do estabelecimento;	<b>Art. 2º</b> O imposto incide: I – sobre a entrada de mercadoria ou bem importados do exterior, por pessoa física ou jurídica, ainda que não seja contribuinte habitual do imposto, qualquer que seja a sua finalidade;
<b>Redação dada pela Lcp 114, de 16.12.2002</b>	<b>Art. 4º</b> É também contribuinte a pessoa física ou jurídica que, mesmo sem habitualidade: I - importe mercadorias do exterior, ainda que as destine a consumo ou ao ativo permanente do estabelecimento; III - adquira em licitação de mercadorias apreendidas ou abandonadas;	<b>Art. 4º</b> É também contribuinte a pessoa física ou jurídica que, mesmo sem habitualidade ou intuito comercial: I – importe mercadorias ou bens do exterior, qualquer que seja a sua finalidade; III – adquira em licitação mercadorias ou bens apreendidos ou abandonados;
<b>Redação dada pela LCP nº 102, de 11.7.2000</b>	IV - adquira lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo oriundos de outro Estado, quando não destinados à comercialização.	IV – adquira lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo e energia elétrica oriundos de outro Estado, quando não destinados à comercialização ou à industrialização.
<b>Redação dada pela Lcp 114, de 16.12.2002</b>	<b>Art. 6º</b> Lei estadual poderá atribuir a contribuinte do imposto ou a depositário a qualquer título a responsabilidade pelo seu pagamento, hipótese em que o contribuinte assumirá a condição de substituto tributário. § 2º A atribuição de responsabilidade dar-se-á em relação a mercadorias ou serviços previstos em lei de cada Estado.	<b>Art. 6º</b> Lei estadual poderá atribuir a contribuinte do imposto ou a depositário a qualquer título a responsabilidade pelo seu pagamento, hipótese em que assumirá a condição de substituto tributário. § 2º A atribuição de responsabilidade dar-se-á em relação a mercadorias, bens ou serviços previstos em lei de cada Estado.

<p><b>Redação dada pela Lcp 114, de 16.12.2002</b></p>	<p><b>Art. 8º</b> A base de cálculo, para fins de substituição tributária, será:</p> <p>§ 1º Na hipótese de responsabilidade tributária em relação às operações ou prestações antecedentes, o imposto devido pelas referidas operações ou prestações será pago pelo responsável, quando:</p> <p>I - da entrada ou recebimento da mercadoria ou do serviço;</p>	<p><b>Art. 8º</b> A base de cálculo, para fins de substituição tributária, será:</p> <p>§ 1º Na hipótese de responsabilidade tributária em relação às operações ou prestações antecedentes, o imposto devido pelas referidas operações ou prestações será pago pelo responsável, quando:</p> <p>I – da entrada ou recebimento da mercadoria, do bem ou do serviço;</p> <p>§ 6º Em substituição ao disposto no inciso II do <b>caput</b>, a base de cálculo em relação às operações ou prestações subsequentes poderá ser o preço a consumidor final usualmente praticado no mercado considerado, relativamente ao serviço, à mercadoria ou sua similar, em condições de livre concorrência, adotando-se para sua apuração as regras estabelecidas no § 4º deste artigo."(NR)</p>
<p><b>Redação dada pela Lcp 114, de 16.12.2002</b></p>	<p><b>Art. 11</b> O local da operação ou da prestação, para os efeitos da cobrança do imposto e definição do estabelecimento responsável, é:</p> <p>I - tratando-se de mercadoria ou bem:</p> <p>f) aquele onde seja realizada a licitação, no caso de arrematação de mercadoria importada do exterior e apreendida;</p>	<p><b>Art. 11</b>O local da operação ou da prestação, para os efeitos da cobrança do imposto e definição do estabelecimento responsável, é:</p> <p>I - tratando-se de mercadoria ou bem:</p> <p>f) aquele onde seja realizada a licitação, no caso de arrematação de mercadoria ou bem importados do exterior e apreendidos ou abandonados;</p>
<p><b>Alínea incluída pela LCP nº 102, de 11.7.2000</b></p>		<p>III - tratando-se de prestação onerosa de serviço de comunicação:</p> <p>c-1) o do estabelecimento ou domicílio do tomador do serviço, quando prestado por meio de satélite;</p>
<p><b>Parágrafo incluído pela LCP nº 102, de 11.7.2000</b></p>		<p>§ 6º Na hipótese do inciso III do caput deste artigo, tratando-se de serviços não medidos, que envolvam localidades situadas em diferentes unidades da Federação e cujo preço seja cobrado por períodos definidos, o imposto devido será recolhido em partes iguais para as unidades da Federação onde estiverem localizados o prestador e o tomador.</p>
<p><b>Redação dada pela Lcp 114, de 16.12.2002</b></p>	<p><b>Art. 12</b> Considera-se ocorrido o fato gerador do imposto no momento:</p> <p>VIII - do fornecimento de mercadoria com prestação de serviços:</p> <p>IX - do desembaraço aduaneiro das mercadorias</p>	<p><b>Art.12</b> Considera-se ocorrido o fato gerador do imposto no momento:</p> <p>VIII - do fornecimento de mercadoria com prestação de serviços:</p> <p>IX – do desembaraço aduaneiro de</p>

	importadas do exterior; XI - da aquisição em licitação pública de mercadorias importadas do exterior apreendidas ou abandonadas;	mercadorias ou bens importados do exterior; XI – da aquisição em licitação pública de mercadorias ou bens importados do exterior e apreendidos ou abandonados;
<b>Redação dada pela LCP nº 102, de 11.7.2000</b>	XII - da entrada no território do Estado de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo oriundos de outro Estado, quando não destinados à comercialização;	XII – da entrada no território do Estado de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo e energia elétrica oriundos de outro Estado, quando não destinados à comercialização ou à industrialização;
<b>Incluído pela Lcp 114, de 16.12.2002</b>		§ 3º Na hipótese de entrega de mercadoria ou bem importados do exterior antes do desembarço aduaneiro, considera-se ocorrido o fato gerador neste momento, devendo a autoridade responsável, salvo disposição em contrário, exigir a comprovação do pagamento do imposto.
<b>Redação dada pela Lcp 114, de 16.12.2002</b>	<b>Art. 13</b> A base de cálculo do imposto é: V - na hipótese do inciso IX do art. 12, a soma das seguintes parcelas: e) quaisquer despesas aduaneiras	<b>Art. 13A</b> base de cálculo do imposto é: V - na hipótese do inciso IX do art. 12, a soma das seguintes parcelas: e) quaisquer outros impostos, taxas, contribuições e despesas aduaneiras
<b>Redação dada pela Lcp 114, de 16.12.2002</b>	§ 1º Integra a base de cálculo do imposto:	§ 1º Integra a base de cálculo do imposto, inclusive na hipótese do inciso V do <b>caput</b> deste artigo:
<b>Redação dada pela LCP nº 102, de 11.7.2000</b>	<b>Art. 20</b> § 5º Além do lançamento em conjunto com os demais créditos, para efeito da compensação prevista neste artigo e no anterior, os créditos resultantes de operações de que decorra entrada de mercadorias destinadas ao ativo permanente serão objeto de outro lançamento, em livro próprio ou de outra forma que a legislação determinar, para aplicação do disposto no art. 21, §§ 5º, 6º e 7º.	<b>Art. 20</b> § 5º Para efeito do disposto no <b>caput</b> deste artigo, relativamente aos créditos decorrentes de entrada de mercadorias no estabelecimento destinadas ao ativo permanente, deverá ser observado:
<b>Inciso Incluído pela LCP nº 102, de 11.7.2000</b>		II – em cada período de apuração do imposto, não será admitido o creditamento de que trata o inciso I, em relação à proporção das operações de saídas ou prestações isentas ou não tributadas sobre o total das operações de saídas ou prestações efetuadas no mesmo período;
<b>Inciso Incluído pela LCP nº 102, de 11.7.2000</b>	III – para aplicação do disposto nos incisos I e II, o montante do crédito a ser apropriado será o obtido multiplicando-se o valor total do respectivo crédito pelo fator igual a um quarenta e oito avos da relação entre o valor das operações de saídas e prestações tributadas e o total das operações de	III – para aplicação do disposto nos incisos I e II deste parágrafo, o montante do crédito a ser apropriado será obtido multiplicando-se o valor total do respectivo crédito pelo fator igual a 1/48 (um quarenta e oito avos) da relação entre

	saídas e prestações do período, equiparando-se às tributadas, para fins deste inciso, as saídas e prestações com destino ao exterior; (Inciso Incluído pela LCP nº 102, de 11.7.2000)	o valor das operações de saídas e prestações tributadas e o total das operações de saídas e prestações do período, equiparando-se às tributadas, para fins deste inciso, as saídas e prestações com destino ao exterior ou as saídas de papel destinado à impressão de livros, jornais e periódicos; (Redação dada pela Lei Complementar nº 120, de 2005).
<b>Incisos Incluídos pela LCP nº 102, de 11.7.2000</b>		<p>IV – o quociente de um quarenta e oito avos será proporcionalmente aumentado ou diminuído, pro rata die, caso o período de apuração seja superior ou inferior a um mês;</p> <p>V – na hipótese de alienação dos bens do ativo permanente, antes de decorrido o prazo de quatro anos contado da data de sua aquisição, não será admitido, a partir da data da alienação, o creditamento de que trata este parágrafo em relação à fração que corresponderia ao restante do quadriênio;</p> <p>VI – serão objeto de outro lançamento, além do lançamento em conjunto com os demais créditos, para efeito da compensação prevista neste artigo e no art. 19, em livro próprio ou de outra forma que a legislação determinar, para aplicação do disposto nos incisos I a V deste parágrafo; e</p> <p>VII – ao final do quadragésimo oitavo mês contado da data da entrada do bem no estabelecimento, o saldo remanescente do crédito será cancelado.</p>
<b>Revogado pela Lcp nº 102, de 11.7.2000</b>		<p><b>Art. 21</b></p> <p>§ 1º Devem ser também estornados os créditos referentes a bens do ativo permanente alienados antes de decorrido o prazo de cinco anos contado da data da sua aquisição, hipótese em que o estorno será de vinte por cento por ano ou fração que faltar para completar o quinquênio</p>
<b>Redação dada pela Lei Complementar nº 120, de 2005</b>	§ 2º Não se estornam créditos referentes a mercadorias e serviços que venham a ser objeto de operações ou prestações destinadas ao exterior.	§ 2º Não se estornam créditos referentes a mercadorias e serviços que venham a ser objeto de operações ou prestações destinadas ao exterior ou de operações com o papel destinado à impressão de livros, jornais e periódicos.

<p><b>Revogados pela Lcp nº 102, de 11.7.2000</b></p>	<p>§ 4º Em qualquer período de apuração do imposto, se bens do ativo permanente forem utilizados para produção de mercadorias cuja saída resulte de operações isentas ou não tributadas ou para prestação de serviços isentos ou não tributados, haverá estorno dos créditos escriturados conforme o § 5º do art. 20.</p> <p>§ 5º Em cada período, o montante do estorno previsto no parágrafo anterior será o que se obtiver multiplicando-se o respectivo crédito pelo fator igual a um sessenta avos da relação entre a soma das saídas e prestações isentas e não tributadas e o total das saídas e prestações no mesmo período. Para este efeito, as saídas e prestações com destino ao exterior equiparam-se às tributadas.</p> <p>§ 6º O quociente de um sessenta avos será proporcionalmente aumentado ou diminuído, pro rata die, caso o período de apuração for superior ou inferior a um mês</p> <p>§ 7º O montante que resultar da aplicação dos §§ 4º, 5º e 6º deste artigo será lançado no livro próprio como estorno de crédito</p> <p>§ 8º Ao fim do quinto ano contado da data do lançamento a que se refere o § 5º do art. 20, o saldo remanescente do crédito será cancelado de modo a não mais ocasionar estornos.</p>	
<p><b>Redação dada pela LCP nº 102, de 11.7.2000</b></p>	<p><b>Art. 25</b> Para efeito de aplicação do art. 24, os débitos e créditos devem ser apurados em cada estabelecimento do sujeito passivo. Para este mesmo efeito, a lei estadual poderá determinar que se leve em conta o conjunto dos débitos e créditos de todos os estabelecimentos do sujeito passivo no Estado.</p>	<p><b>Art. 25</b> Para efeito de aplicação do disposto no art. 24, os débitos e créditos devem ser apurados em cada estabelecimento, compensando-se os saldos credores e devedores entre os estabelecimentos do mesmo sujeito passivo localizados no Estado.</p>
<p><b>Redação dada pela LCP nº 102, de 11.7.2000</b></p>	<p><b>Art. 31</b> Até o exercício financeiro de 2.002, inclusive, a União entregará mensalmente recursos aos Estados e seus Municípios, obedecidos os limites, os critérios, os prazos e as demais condições fixados no Anexo desta Lei Complementar, com base no produto da arrecadação estadual efetivamente realizada do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação no período julho de 1995 a junho de 1996, inclusive.</p> <p>§ 1º Do montante de recursos que couber a cada Estado, a União entregará, diretamente:</p> <p>§ 2º Para atender ao disposto no caput, os recursos</p>	<p><b>Art. 31</b> Nos exercícios financeiros de 2000, 2001 e 2002 a União entregará mensalmente recursos aos Estados e seus Municípios, obedecidos os montantes, os critérios, os prazos e as demais condições fixados no Anexo desta Lei Complementar.</p> <p>§ 1º Nos exercícios financeiros de 2000, 2001 e 2002 e a partir de 1º de janeiro de 2003, do montante de recursos que couber a cada Estado, a União entregará, diretamente:</p> <p>§ 2º Nos exercícios financeiros de 2000, 2001 e 2002 e a partir de 1º de janeiro de 2003, os recursos do Tesouro Nacional</p>

	<p>do Tesouro Nacional serão provenientes:</p> <p>§ 3º A entrega dos recursos a cada Unidade Federada, na forma e condições detalhadas no Anexo, especialmente no seu item 9, será satisfeita, primeiro, para efeito de pagamento ou compensação da dívida da respectiva Unidade, inclusive de sua administração indireta, vencida e não paga ou vincenda no mês seguinte àquele em que for efetivada a entrega, junto ao Tesouro Nacional e aos demais entes da administração federal. O saldo remanescente, se houver, será creditado em moeda corrente.</p> <p>§ 4º O prazo definido no caput poderá ser estendido até o exercício financeiro de 2006, inclusive, nas situações excepcionais previstas no subitem 2.1. do Anexo.</p> <p>§ 5º Para efeito da apuração de que trata o art. 4º da Lei Complementar nº 65, de 15 de abril de 1991, será considerado o valor das respectivas exportações de produtos industrializados, inclusive de semielaborados, não submetidas a incidência do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação em 31 de julho de 1996.</p>	<p>serão provenientes:</p> <p>3º No período compreendido entre a data de entrada em vigor desta Lei Complementar e 31 de dezembro de 2002, a entrega dos recursos a cada unidade federada, na forma e condições detalhadas no Anexo, especialmente no seu item 5, será satisfeita, primeiro, para efeito de pagamento ou compensação da dívida da respectiva unidade, inclusive de sua administração indireta, vencida e não paga ou vincenda no mês seguinte àquele em que for efetivada a entrega junto ao Tesouro Nacional e aos demais entes da administração federal. O saldo remanescente, se houver, será creditado em moeda corrente.</p> <p>§ 4º A partir de 1º de janeiro de 2003 a entrega dos recursos a cada unidade federada, na forma e condições detalhadas no Anexo à Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, especialmente no seu item 9, será satisfeita, primeiro, para efeito de pagamento ou compensação da dívida da respectiva unidade, inclusive de sua administração indireta, vencida e não paga ou vincenda no mês seguinte àquele em que for efetivada a entrega, junto ao Tesouro Nacional e aos demais entes da administração federal. O saldo remanescente, se houver, será creditado em moeda corrente.</p> <p>§ 5º Para efeito da apuração de que trata o art. 4º da Lei Complementar nº 65, de 15 de abril de 1991, será considerado o valor das respectivas exportações de produtos industrializados, inclusive de semielaborados, não submetidas à incidência do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, em 31 de julho de 1996.</p>
<p><b>Redação dada pela LCP nº 115, de 26.12.2002</b></p>		<p>Nos exercícios financeiros de 2003 a 2006, a União entregará mensalmente recursos aos Estados e seus Municípios, obedecidos os montantes, os critérios, os prazos e as demais condições fixadas no</p>

		<p>Anexo desta Lei Complementar.</p> <p>§ 1º Do montante de recursos que couber a cada Estado, a União entregará, diretamente:</p> <p>§ 2º Para atender ao disposto no caput, os recursos do Tesouro Nacional serão provenientes:</p> <p>§ 3º A entrega dos recursos a cada unidade federada, na forma e condições detalhadas no Anexo, especialmente no seu item 3, será satisfeita, primeiro, para efeito de pagamento ou compensação da dívida da respectiva unidade, inclusive de sua administração indireta, vencida e não paga junto à União, bem como para o ressarcimento à União de despesas decorrentes de eventuais garantias honradas de operações de crédito externas. O saldo remanescente, se houver, será creditado em moeda corrente.</p> <p>§ 4º A entrega dos recursos a cada unidade federada, na forma e condições detalhadas no Anexo, subordina-se à existência de disponibilidades orçamentárias consignadas a essa finalidade na respectiva Lei Orçamentária Anual da União, inclusive eventuais créditos adicionais.</p>
<b>Parágrafo Revogado pela LCP nº 115, de 26.12.2002</b>		Art. 31. § 4º
<b>Redação dada pela Lcp nº 138, de 2010</b>	<p><b>Art. 33</b> Na aplicação do art. 20 observar-se-á o seguinte:</p> <p>I - somente darão direito de crédito as mercadorias destinadas ao uso ou consumo do estabelecimento, nele entradas a partir de 1º de janeiro de 1998;</p>	<p><b>Art. 33</b> Na aplicação do art. 20 observar-se-á o seguinte:</p> <p>I – somente darão direito de crédito as mercadorias destinadas ao uso ou consumo do estabelecimento nele entradas a partir de 1º de janeiro de 2020;</p>
<b>Redação dada pela LCP nº 102, de 11.7.2000</b>	II - a energia elétrica usada ou consumida no estabelecimento dará direito de crédito a partir da data da entrada desta Lei Complementar em vigor:	II – somente dará direito a crédito a entrada de energia elétrica no estabelecimento:
<b>Incluída pela LCP nº 102, de 11.7.2000</b>		<p>a) quando for objeto de operação de saída de energia elétrica;</p> <p>b) quando consumida no processo de industrialização;</p> <p>c) quando seu consumo resultar em operação de saída ou prestação para o exterior, na proporção destas sobre as saídas ou prestações totais;e</p>
<b>Redação dada pela Lcp nº 138, de</b>	d) a partir de 1º de janeiro de 2003, nas demais	d) a partir de 1º de janeiro de 2020 nas

2010	hipóteses;	demais hipóteses;
Incluída pela LCP nº 102, de 11.7.2000		IV – somente dará direito a crédito o recebimento de serviços de comunicação utilizados pelo estabelecimento: a) ao qual tenham sido prestados na execução de serviços da mesma natureza b) quando sua utilização resultar em operação de saída ou prestação para o exterior, na proporção desta sobre as saídas ou prestações totais; e
Redação dada pela Lcp nº 138, de 2010	c) a partir de 1º de janeiro de 2003, nas demais hipóteses	c) a partir de 1º de janeiro de 2020 nas demais hipóteses.

Fonte: Integra do texto da LC 87/96.

Dentre todas as alterações, destaca-se a da Lei Complementar nº 115/02, que alterou o artigo 31. Antes desta alteração, a LC 87/96 instituiu o Seguro-Receita, definido em seu art. 31. A função deste seguro era assegurar renda aos Estados, por consequência de uma possível redução nas receitas estaduais, advinda das grandes alterações introduzidas pela LC em questão. O Seguro-Receita seria temporário; duraria entre seis e dez anos, período estimado para que houvesse neutralização das mudanças da transição na legislação tributária. A metodologia do antigo Seguro-Receita era basicamente, estipulada pela equação (I), encontrada no anexo da Lei:

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

Onde:

b- período-base;

r- período de competência iniciado em setembro de 1996;

ICMSb - arrecadação do ICMS do Estado no período-base;

ICMSr - arrecadação do ICMS do Estado no período de competência a partir de 1996;

P- fator de atualização monetária dado pela razão entre o IGP-DI médio do período de competência e o IGP-DI do período base;

A - fator de atualização que é de 1,03, para o período de setembro de 1996 a dezembro de 1997 e outras opções após 1998;

N- número de meses do período de competência ou referência.

No ano de 2000, após os estados reivindicarem alterações nas regras vigentes, foi implementada a Lei Complementar nº 102 de julho de 2000 que trouxe em seu bojo as novas

normas de transferências, segundo essas alterações as transferências seriam feitas de modo proporcional aos coeficientes individuais de participação por UF fixados para o exercício de 2000 e estes seriam revistos pelo CONFAZ para os exercícios de 2001 e 2002. Segundo o Tesouro Nacional (2014), a justificativa para a extinção do Seguro-Receita, foi que houve um aumento da arrecadação do ICMS ao longo dos anos (como foi preconizado), mostrando que, não existia mais a perda de receita, então não havia mais motivos para que perdurasse esse tipo de transferência. Apesar disso a LC 102/2000 manteve os repasses da LC 87/96, que passaram a ser um simples instrumento de transmissão de recursos da União para os estados e municípios, a partir do advento desta LC 102/2000.

No período subsequente, foi promulgada a LC 115/2002, que fixou o valor dos coeficientes individuais de participação de cada UF, (cabe destacar que os coeficientes utilizados ainda em 2017 estão fixos desde 2003) e estabeleceu que o montante a ser transferido às UF deveria estar fixado na respectiva Lei Orçamentária Anual (LOA), e que seria dividido, de acordo com os coeficientes individuais fixados no anexo da LC 115/2002. Sendo assim, o Seguro-Receita deixou de existir, tendo sido substituído por outro mecanismo de repasse, baseado nos coeficientes estipulados no anexo da atualização da LC 87/96, observados na tabela 1.

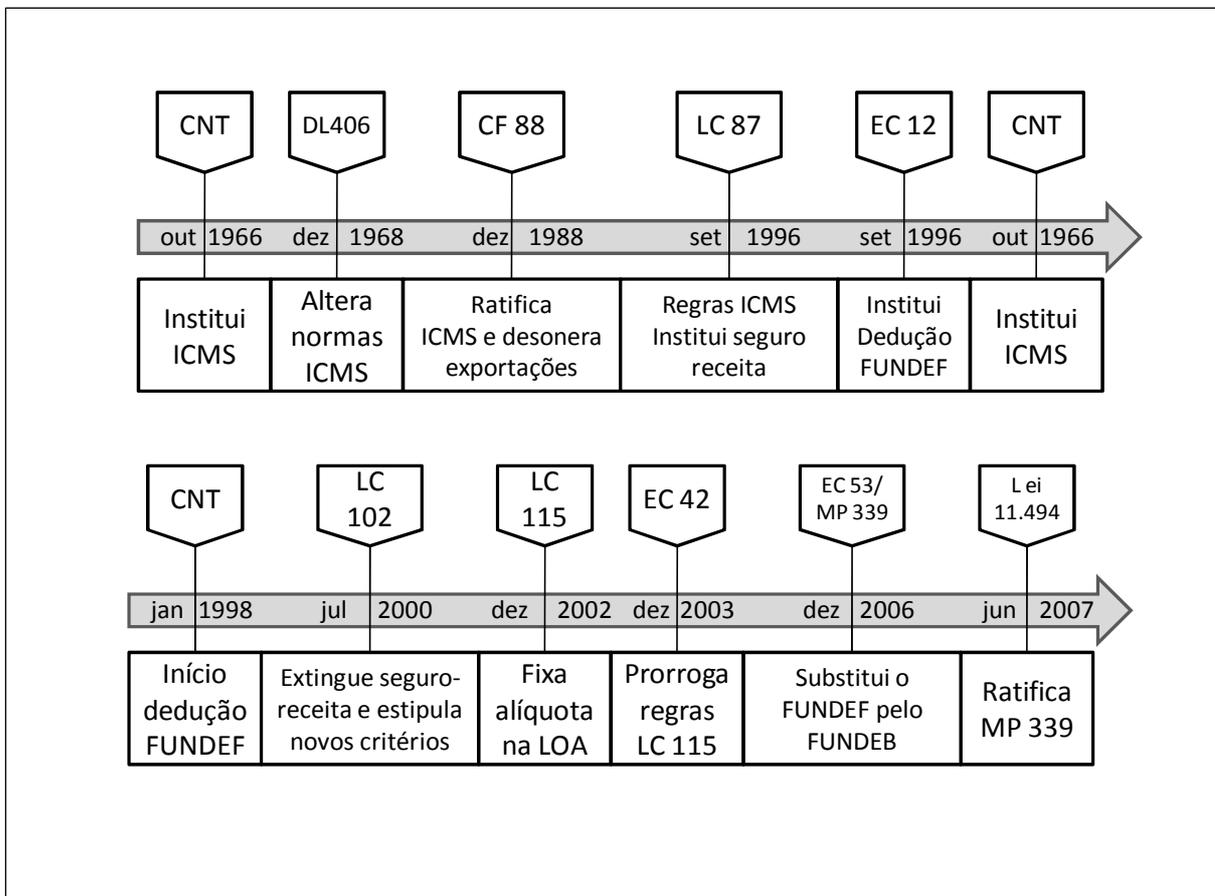
Tabela 1 - Coeficientes individuais de redistribuição inseridos pela LC 115 de 2002

UF	%	UF	%
AC	0,09104	PB	0,28750
AL	0,84022	PR	10,08256
AP	0,40648	PE	1,48565
AM	1,00788	PI	0,30165
BA	3,71666	RJ	5,86503
CE	1,62881	RN	0,36214
DF	0,80975	RS	10,04446
ES	4,26332	RO	0,24939
GO	1,33472	RR	0,03824
MA	1,67880	SC	3,59131
MT	1,94087	SP	31,14180
MS	1,23465	SE	0,25049
MG	12,90414	TO	0,07873
PA	4,36371	-	-

Fonte: Anexo da Lei Complementar nº87 de 1996, alterada pela Lei Complementar nº 115 de 2002.

De acordo com a modificação, a partir de 2006 o direito de repasse seria mantido, entretanto o valor deixou de ser fixado, desta forma passou a ser necessário que os governadores negociem, com o Executivo, todos os anos, o montante a ser repassado aos estados pela União. A negociação anual cria ainda mais instabilidades na relação entre a União e os estados; possibilita também uma oportunidade de coligação política de cada estado ao se alinhar ou não ao governo federal para buscar a cota-parte; isso não é racional do ponto de vista econômico, embora possa ser do ponto de vista político. É válido salientar que algumas alterações ainda não foram devidamente descritas neste trabalho, entretanto, a figura 1 demonstra a linha do tempo, com todas as alterações e ocorridos mais expressivos.

Figura 2- Linha do tempo das alterações da LC 87/96



Fonte: Tesouro Nacional, 2014.

Para Pellegrini (2006), embora o tema gere diversas implicações, a literatura sobre a LC 87/96, é escassa nos estudos que abordam o federalismo fiscal no Brasil. Além disso, o autor também salienta que há falta de consenso no que tange as regras que orientam a compensação, principalmente quanto ao tamanho da vigência e forma de distribuição. Neste

contexto, a legislação foi alterada diversas vezes, mas sempre com crescentes distorções, o que faz com que os entes federados discutam a reformulação do modelo atual de compensação. Esse cenário de incerteza elevam os custos de transação relacionados à LC 87/1996, pois os entes federados não têm regras claras sobre os procedimentos de esforço de exportação e compensação financeira, tanto no montante de direitos a receber quanto no período de vigência da compensação.

No período que precedeu a aprovação da Lei Kandir, o presidente Fernando Henrique Cardoso garantiu publicamente, em discussões políticas, que as alterações trazidas pela entrada em vigor da LC não implicariam em perdas financeiras aos estados. Segundo ele, os entes federados seriam devidamente ressarcidos pela União no exato valor da renúncia fiscal imposta pela lei. Seria “um jogo de soma zero”. Seguindo essa premissa os Estados estimaram as perdas que deveriam ser ressarcidas pelo governo federal. As estimativas foram calculadas junto às respectivas Secretarias de Fazenda para os exercícios de 1996 e 1997 e inseridas no anexo da LC. Entretanto, foi implementado o Seguro-Receita e segundo sua metodologia as estimativas das perdas foram transformadas em um valor máximo de entrega, ou seja, por meio do seguro receita foi estabelecido um teto para os ressarcimentos (DALL’ACQUA, 1999).

A justificativa do governo federal para a metodologia do seguro receita foi que a Lei Kandir resultou de três anteprojetos de lei, o que promoveu uma ampla reforma do ICMS. Sendo assim, seria inviável calcular o efeito líquido de todas as modificações introduzidas, muitas das quais se esperava que tivessem resultados positivos. Por isto seria necessário substituir o conceito de restituições das perdas por um Seguro-Receita, onde ficasse garantido a cada estado a manutenção da receita real de ICMS (DALL’ACQUA, 1999).

Neste contexto o governo paulista tinha expectativa de que começaria a ser ressarcido das perdas a partir do exercício de 1998, e o ressarcimento deveria acontecer em função de duas razões. Primeiramente porque a base de cálculo seria corrigida pelo crescimento inercial da economia que estava fixado em 3% para o ano de 1997 e em 2% para 1998, sendo assim a elevação da arrecadação estaria garantida. Segundo, porque o valor do ICMS arrecadado estava diminuindo tanto em função da LC nº 87/96 como em função da política econômica estipulada pelo governo federal, o que conseqüentemente diminuía a arrecadação efetiva. Portanto, o somatório desses dois fatores auxiliaria a restituir, pelo menos parcialmente, as perdas provocadas pela LC. Entretanto, isto não se concretizou, pois em 1998 foi introduzido

o fator de eficiência no critério do cálculo, o que impediu que o estado de São Paulo recebesse qualquer compensação da União (DALL'ACQUA, 1999).

A partir da análise do trabalho de Riani e Albuquerque (2000) pode-se ter um panorama sobre as implicações da Lei Kandir em relação à situação do estado de Minas Gerais. Os autores demonstraram que, ao se avaliar o caso deste estado, pode-se observar que a perda de receitas foi extremamente significativa e que o artifício do Seguro-Receita não foi capaz de compensar as perdas efetivas.

Além disso, os autores destacaram que grande parte da pauta de exportações do estado, em 2000, data do estudo, era formada por bens primários e semielaborados e que os principais produtos da pauta exportadora, eram os minérios, café, ferro fundido, ferro e aço. Em 1995 e 1996 a participação do somatório desses produtos, no valor total das exportações representou 66,4% e 66,3%, respectivamente. Já nos três primeiros anos subsequentes a implementação da Lei, 1997, 1998 e 1999 a participação relativa da soma desses produtos diminuiu para 60,6%, 60,6% e 61,3% nos respectivos anos. Com isso, denotou-se que os objetivos da Lei Kandir não alcançaram todo seu universo.

Santos e Marta (2014) investigaram as contradições da Lei Kandir frente ao desenvolvimento do estado de Mato Grosso durante o período de 1990 a 2009. Primeiro ponto demonstrado dessas contradições foi que, parte-se do pressuposto que a industrialização é um elemento condicionante ao desenvolvimento, portanto é necessário avaliar as implicações da LC 87/96 a este elemento. Segundo ponto contraditório demonstrado foi que, se deve levar em conta que a desoneração imposta acumulou perdas no valor de aproximadamente R\$9,0 bilhões ao estado no período de 1996 a 2008 enquanto que as compensações da União transferidas a Mato Grosso totalizaram R\$7,4 bilhões.

Nesta linha, os dados da pesquisa Santos e Marta (2014) confirmaram que gradativamente o estado sai de uma cadeia mais complexa, principalmente de grãos, para a especialização da exportação de bens primários, o que vai contra a expectativa de que as exportações possam implicar a acumulação de capital que é necessária para que seja atingida a evolução do processo de desenvolvimento, que faz parte das propostas trazidas no bojo da implementação da Lei Kandir. Na realidade o que se demonstra no que tange o processo de geração de riquezas e do seu usufruto é que a promulgação da Lei ajudou a reafirmar a continuação de um modelo primário agrícola exportador, e contribuiu para a desaceleração da industrialização na economia do estado de Mato Grosso.

Resumindo, existem diversos contrapontos envolvidos no desenvolvimento regional do estado. Mas tratando-se especificamente da Lei Kandir, ficou constatado que ela não atingiu a criação de competitividade prenunciada. O que de fato ocorreu foi um aumento das exportações de produtos primários e criou saldos na balança de pagamentos. Deste modo os resultados contribuíram para reafirmar o modelo de desenvolvimento mato-grossense, que é o de um estado dependente das exportações de commodities (SANTOS; MARTA, 2014).

O trabalho de Azevedo *et.al* (2009) traz demonstrações dos reflexos da Lei Kandir na arrecadação de ICMS no estado da Bahia. De modo geral pode-se dizer que os autores concluíram que a partir da elaboração da LC87/96 houve um aumento significativo das exportações do estado o que por consequência, elevou o nível de empregos, só que em proporções bem menores do que o incremento das exportações. Outra conclusão obtida pelo estudo de Azevedo *et. al* (2009) foi que o a Lei Kandir trouxe perdas de arrecadação para o estado e embora exista uma compensação por meio de repasses da União mediante a aplicação de um coeficiente. Segundo os autores, o estado alega que este valor recebido não reflete as perdas reais.

Leitão (2009) realizou uma pesquisa para averiguar os reflexos da Lei Kandir sobre a arrecadação financeira do estado do Ceará. Sua hipótese era de que a Lei produziu ônus ao estado uma vez que uma de suas regulamentações é desonerar todo o setor exportador de ICMS. Em sua metodologia o autor utilizou um modelo sem mudanças para o período após a implementação da Lei, o qual estimou qual seria a arrecadação de ICMS se não existisse a LC 87/96. Subsequentemente calculou-se para o mesmo período (1997 a 2007), a diferença entre a estimativa de arrecadação sem a LC 87/96 (obtida pelo primeiro modelo) e o valor que de fato foi arrecadado de ICMS pelo estado. Sendo assim, o valor da perda total foi dado pela diferença do somatório do ICMS estimado sem a LC 87/96 menos o ICMS real, acrescido do ressarcimento feito pela União.

Os resultados obtidos pelos dois modelos apresentaram semelhanças. Em termos quantitativos foi observada uma diferença de aproximadamente 16%. No primeiro modelo, os resultados estimaram uma perda de valores próximos a R\$ 1,55 bilhão de reais, enquanto que o segundo resultou em R\$ 1,8 bilhão, durante o período de 1997 a 2007. Os valores repassados da União ao estado representaram R\$ 0,51 bilhão. Portanto a diferença entre os valores estimados e o valor do repasse demonstra que a perda acumulada é R\$ 1,04 bilhão de acordo com o primeiro modelo e de R\$ 1,29 bilhão pelo segundo. Sendo assim, cabe ao Governo estadual arcar com o ônus, uma vez que foi identificada a perda de receitas de ICMS

em virtude da vigência da Lei Kandir, pois a contrapartida dos repasses do Governo federal não foi suficiente para compensar os prejuízos (LEITÃO, 2009).

Albuquerque *et. al* (2010) constata a partir de uma análise descritiva embasada em modelos estatísticos específicos que o estado do Ceará teve perdas com a desoneração dos produtos primários e dos industrializados semielaborados. Os autores ressaltam que embora tenha havido algumas divergências nos valores dos modelos, todas as estimações apontaram que o estado realmente perdeu arrecadação e que as compensações estipuladas pela União foram insuficientes. Outra constatação que ficou evidente foi que a estratégia de desonerar os bens destinados à exportação como forma de tornar a produção interna mais competitiva, não se constitui como fator isolado que impulsiona as vendas externas.

Frizzo (2008) apresenta em seu trabalho uma pesquisa realizada pelo Departamento da Receita Pública Estadual do Rio Grande do Sul, por meio da Divisão de Estudos Econômicos e Tributários (DEE), que analisou as inferências da Lei Kandir sob a ótica técnica, econômica e financeira no período de 1996 a 2001, no estado do Rio Grande do Sul. A pesquisa apresentada pelo DEE, concluiu que a os maiores gargalos da metodologia do ressarcimento são refletidos nas finanças e na economia do estado. Além disso, os resultados apontaram que a Lei não demonstrou ser consensual em termos técnicos.

Sob os aspectos econômicos a desoneração, não somente dos bens industrializados, mas também dos primários e semielaborados, trazida pela Lei Kandir implicou em alterações expressivas no modo de se comercializar alguns complexos econômicos. No caso da soja, por exemplo, a exportação do grão foi estimulada o que transferiu a mão de obra da indústria de transformação para o exterior. Do ponto de vista financeiro, a compensação da União aos Estados pelas perdas decorridas da desoneração das exportações e as perdas referentes à concessão de crédito financeiro duraria até 2002, no caso do Rio Grande do Sul. Em outros estados poderia durar até 2006, conforme a expressividade da perda do respectivo ente federado (FRIZZO, 2008).

A pesquisa apresentada no trabalho de Frizzo (2008), também concluiu que o os estados não estavam recebendo os recursos da compensação de forma ideal, uma vez que não foram atingidas as condições impostas no anexo único da LC 87/96. As perdas reais da maior parte dos estados eram superiores ao teto de compensação estabelecido. A crítica da pesquisa foi mais profunda no que tange o apontamento de inconsistência desta metodologia, visto que o estado que incrementasse a receita por meio do combate à sonegação e da redução dos incentivos fiscais receberia um ressarcimento menor, por outro lado o estado que despendesse

menos atenção a sua receita obteria uma parcela maior de compensação da União. Como consequência dessa inconsistência da sistemática de compensação os estados e União renegociaram alterações na forma de ressarcimento, dando origem a Lei Complementar 102/2000 (todas as alterações estão sistematizadas no quadro 1, nas páginas 36 a 43).

Por fim, Frizzo (2008) conclui que os estados do Rio Grande do Sul tiveram perdas significantes na arrecadação de ICMS após a implementação da Lei Kandir, e que as compensações destas perdas, feitas por meio dos repasses federais, não são equânimes com o crescimento das exportações do estado. O autor destaca que os mecanismos da realização dos repasses merecem alterações, além das que já foram feitas, e aponta a necessidade de estabelecer um vínculo destes repasses com as variáveis inerentes a evolução das exportações de cada ente federativo, inerentes a relevância que estas exportações têm na formação do PIB estadual e a própria política cambial. Desta forma, o objetivo principal a que se propõe a Lei Kandir que é o de incentivar as exportações, também terá sentido para os estados.

Para Ferraz (2014) desde que a Lei Kandir entrou em vigor tanto os estados quanto os municípios vêm perdendo arrecadação. Para o ano de 2011, o governo federal inseriu ao orçamento apenas R\$ 3,9 bilhões para compensar os estados e municípios em função da Lei. Apesar das dificuldades metodológicas, a estimativa é que existe um déficit de 16 bilhões aos estados e municípios, entre a diferença do que poderia ser arrecadado de ICMS dos produtos primários e semielaborados e o valor estipulado para compensação do governo federal.

Na visão de Scaff (2012) há a confirmação de que os Estados foram ressarcidos das desonerações das exportações pelo governo federal, desde 1997, por meio do fundo de compensação da Lei Kandir, entretanto até hoje não houve compensação aos contribuintes, em especial aos exportadores, dos créditos acumulados ou da aplicação da técnica da não cumulatividade do ICMS nas compras de energia elétrica, de bens de uso e consumo. Para ele o Brasil já conseguiu reexaminar o equívoco da Constituição de 1988 no que se refere à incidência de ICMS na exportação, mas ainda não foi capaz de desonerar integralmente estas operações uma vez que permanece o custo fiscal desse imposto que incide nas fases anteriores do processo produtivo.

Scaff (2012) ainda sugere alternativas de mudanças normativas no complexo sistema tributário do Brasil a fim de atenuar as situações adversas citadas acima. A primeira alternativa preconizada pelo autor é que haja mudança da competência tributária do ICMS do governo estadual para o federal. A segunda alternativa recomendada é que se adote um critério de destino para a apuração do imposto. Ambas alternativas dependem da vontade

política dos governantes e demandariam alterações constitucionais, de complexa implementação. Então, uma possibilidade infraconstitucional seria a criação de um fundo orçamentário em que a União ressarcisse os exportadores pelos créditos de ICMS referentes aos insumos e em seguida fizesse um ajuste no orçamento de repasses aos entes federados.

Neste aspecto, não há a necessidade de alterar a constituição, entretanto há a necessidade de que haja vontade política para tentar solucionar o impasse. O que acontece é que o desequilíbrio federativo existente no Brasil faz com que todos os agentes envolvidos saiam perdendo, pois esta disputa federativa ao invés de incentivar a atividade exportadora a inibe. Ou seja, perdem as empresas que tem seus custos onerados e o mercado internacional se torna cada vez mais difícil de ser conquistado em detrimento do ônus fiscal embutido no preço das mercadorias (SCAFF,2012).

## 6. METODOLOGIA

Para elaboração deste trabalho foi utilizado o método de abordagem hipotético-dedutivo juntamente com os métodos de procedimento histórico, comparativo e estatístico, a partir da análise de dados secundários obtidos através do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) e do Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior do (ALICEWEB) do MDIC (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio).

Para tanto, a metodologia deste trabalho é composta por quatro etapas. Na primeira etapa foi colocado em questão, se a LC 87/96 distribuiu de forma equitativa os repasses para os entes federados. Sendo assim, serão calculados os valores percentuais que as exportações de cada unidade federada representam diante do montante das exportações do Brasil, de 2000 a 2016. Obtido estes valores, que foram considerados como o esforço que cada estado faz para exportar, eles foram contrastados com o percentual de repasse fixado no anexo da LC 115/2002, uma vez identificada a discrepância entre o esforço em exportar e a cota-parte, estimou-se as perdas de repasse ou os benefícios de cada UF; identificou-se aquelas UF que receberam repasses sem mostrar esforço de exportação e aquelas que se esforçaram, mas não foram recompensadas; daí pode-se surgir uma proposta de simplificação e desburocratização do modelo de redistribuição das costas-parte aos estados, baseado no esforço exportador. Para atingir este objetivo será utilizada a equação II:

$$A_{pe} = \frac{E_{uf} \times 100}{E_{br}} \quad \text{II)}$$

Onde:

$A_{pe}$  = Valor do percentual exportador de cada UF diante do total das exportações brasileiras;

$E_{uf}$  = Valor das exportações de cada UF;

$E_{br}$  = Valor total das exportações brasileira;

A segunda etapa demonstrou o quanto cada estado brasileiro deveria de fato ter recebido dos repasses da União, caso recebessem o equivalente ao seu real percentual exportador, diante das exportações brasileiras e não de acordo com as alíquotas estabelecidas no anexo da LC 87/96, por meio da atualização da LC 115/02. Além disso, foi demonstrado

o quanto cada UF ganhou ou perdeu com a metodologia da LC 87/96, em valores nominais e valores atualizados pelo IGP-DI. Sendo assim as equações III e IV demonstram como estes valores foram calculados:

Onde:

$$VDR' = \frac{VETU' \times A_{pe}}{100} \quad \text{III)}$$

$VDR'$  = Valor que deveria ser repassado aos estados pela efetiva participação na pauta de exportações brasileiras;

$VETU'$  = Valor efetivo transferido pela União a cada um dos estados;

$A_{pe}$  = Valor do percentual exportador de cada UF diante do total das exportações brasileiras;

$$VPG' = VDR' - VR' \quad \text{IV)}$$

Onde:

$VPG'$  = Valores das perdas ou dos ganhos de cada UF;

$VDR'$  = Valor que deveria ser repassado aos estados pela efetiva participação na pauta de exportações brasileiras;

$VR'$  = Valor que foi repassado aos estados pelas transferências de LC 87/96;

Na terceira etapa demonstrou-se o quanto os valores que deveriam ser repassados aos estados pela efetiva participação na pauta de exportações brasileiras ( $VDR$ ) representam no total das arrecadações estaduais e o quanto representam das transferências que são repassadas aos estados pela União. As equações V e VI demonstram como foram obtidos os resultados:

$$X' = \frac{VDR' \times 100}{VTA} \quad \text{V)}$$

Onde:

$X'$  = Percentual do que deveria ser repassado pela LC 87/96 em função do valor total arrecado por cada UF;

$VDR'$  = Valor que deveria ser repassado aos estados pela efetiva participação na pauta de exportações brasileiras;

$VTA$  = Valor total arrecadado pelas UF;

$$X'' = \frac{VDR' \times 100}{VT} \quad \text{VI)}$$

Onde:

$X''$  = Percentual do que deveria ser repassado pela LC 87/96 em função do valor total das transferências feitas pela União às UF;

$VDR'$  = Valor que deveria ser repassado aos estados pela efetiva participação na pauta de exportações brasileiras;

$VT$  = Valor total das transferências feitas pela União às UF;

Por fim, esta etapa demonstrou o valor das perdas ou ganhos financeiros acumulados de cada estado levando em conta as transferências da União que são feitas por ocasião da desoneração de ICMS dos produtos destinados à exportação, em valores nominais e valores atualizados pelo IGP-DI.

Onde:

$$VDR'' = \frac{VETU'' \times A_{pe}}{100} \quad \text{VII)}$$

$VDR''$  = Valor que deveria ser repassado aos estados pela efetiva participação na pauta de exportações brasileiras;

$VETU''$  = Valor efetivo transferido (Lei Kandir, FEX e IPI exportação) pela União a cada um dos estados;

$A_{pe}$  = Valor do percentual exportador de cada UF diante do total das exportações brasileiras;

$$VPG'' = VDR'' - VR'' \quad \text{(VIII)}$$

Onde:

$VPG''$  = Valores das perdas ou dos ganhos de cada UF;

$VDR''$  = Valor que deveria ser repassado aos estados pela efetiva participação na pauta de exportações brasileiras;

## 7. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A partir dos resultados da tabela 2 identificou-se que cada uma das regiões brasileiras possui ao menos uma UF que apresenta um valor superior nas exportações ao que é repassado em consonância com os coeficientes individuais estabelecidos pela Lei Kandir. Entretanto, a região Centro-Oeste foi a que apresentou maior desvantagem em relação às demais, visto que dos seus quatro estados, três representam percentuais de participação no total das exportações maiores do que o que lhes é atribuído pelos coeficientes. Ademais, é cabível pontuar que dos três estados do Centro-Oeste que saem em desvantagem com a metodologia de redistribuição, Mato Grosso é o que apresentou resultados mais controversos. Um possível esclarecimento para este resultado é que, desde 2003 esses coeficientes individuais estão fixos (TESOURO NACIONAL, 2014). Entretanto as exportações mato-grossenses apresentaram trajetória crescente, assim como as de Goiás e Mato Grosso do Sul.

Tabela 2 - Médias percentuais reais de cada unidade federada na participação das exportações do Brasil em contraste com os coeficientes individuais de redistribuição estabelecidos pela Lei Kandir

Região	UF	%LK*	%Média do esforço exportador diante do total	Diferença
Nordeste	AL	0,84	0,43	+0,41
	BA	3,72	4,29	-0,57
	CE	1,63	0,73	+0,90
	MA	1,68	1,22	+0,46
	PB	0,29	0,13	+0,16
	PE	1,49	0,57	+0,92
	PI	0,30	0,08	+0,22
	RN	0,36	0,24	+0,12
	SE	0,25	0,05	+0,20
Norte	AC	0,09	0,01	+0,08
	AM	1,01	0,90	+0,11
	AP	0,41	0,11	+0,30
	PA	4,36	5,18	-0,82
	RO	0,25	0,26	-0,01
	RR	0,04	0,01	+0,03
	TO	0,08	0,18	-0,10
Centro-Oeste	DF	0,81	0,07	+0,74
	GO	1,33	2,06	-0,73
	MS	1,23	1,30	-0,07
	MT	1,94	4,35	-2,41
Sudeste	ES	4,26	4,80	-0,54

	MG	12,90	12,28	+0,62
	RJ	5,87	8,26	-2,39
	SP	31,14	28,99	+2,15
	PR	10,08	8,04	+2,04
Sul	RS	10,04	9,33	+0,71
	SC	3,59	4,37	-0,78

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) e da Lei Complementar n° 86 de 1996.

Foi possível inferir também que dez<sup>23</sup> entes federados possuem coeficientes individuais de repasse inferiores ao seu esforço exportador (valores médios) enquanto que dezessete<sup>24</sup> se encontram em situação inversa. Chama-se a atenção para os resultados acerca dos estados com esforço exportador maior que os coeficientes de repasse previstos na Lei Kandir. Neste caso, Mato Grosso é o que demonstrou maior diferença entre esses valores, seu esforço exportador apresenta uma média de 4,35% enquanto que seu coeficiente de repasse é 1,94% ou seja, existe uma diferença de 2,41% entre eles. O Rio de Janeiro apresentou a segunda maior diferença, com 2,39%. Já os demais estados deste grupo de análise apresentaram diferenças inferiores a um como apresentado na Tabela 3.

Tabela 3- UF com percentual exportador maior\* que o coeficiente de repasses da Lei Kandir

UF	%EXPORTADOR	%LEI KANDIR	%DIFERENÇA
MT	4,35	1,94	2,41
RJ	8,26	5,87	2,39
PA	5,18	4,36	0,82
SC	4,37	3,59	0,78
GO	2,06	1,33	0,73
BA	4,29	3,72	0,57
ES	4,80	4,26	0,54
TO	0,18	0,08	0,10
MS	1,30	1,23	0,07
RO	0,26	0,25	0,01

Fonte: Elaboração própria. \*Em ordem decrescente

<sup>23</sup> Pará, Rondônia, Tocantins, Bahia, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Espírito Santo, Rio de Janeiro e Santa Catarina.

<sup>24</sup> Acre, Amapá, Amazonas, Roraima, Alagoas, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe, Distrito Federal, Minas Gerais, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul.

Dando ênfase ao resultado mais expressivo, pode-se dizer que esta diferença encontrada para Mato Grosso, serve de subsídio para uma contradição levantada por Santos e Marta (2014). Conforme exposto na seção anterior, os autores identificaram que entre 1996 e 2008 o estado acumulou perdas próximas a R\$ 9,0 bilhões por ocasião da desoneração do ICMS sobre as exportações, enquanto que os repasses compensatórios foram R\$ 7,4 bilhões. Como Mato Grosso exporta em maior proporção do que o coeficiente de repasse é esperado que as perdas se acumulem anualmente. Outro ponto a ser destacado é que de acordo com Silveira (2010) a SEFAZ-MT aponta o estado como o quarto colocado na posição nacional em perdas de arrecadação por ocasião da Lei Kandir. Nessa acepção, os resultados encontrados podem complementar o argumento apontado no sentido de que o coeficiente atribuído a Mato Grosso é o mais injusto se comparado ao seu real percentual exportador.

Outro ponto a ser discutido é acerca dos entes federados que apresentam menor esforço exportador que o coeficiente de repasse. Os resultados demonstraram que dos dezessete estados que se encontram nesta situação São Paulo foi o que apresentou maior diferença entre os valores, seguido do Paraná. As diferenças entre os coeficientes são de 2,15 e 2,04 respectivamente, enquanto que os demais apresentaram resultados inferiores a um, como pode ser observado na tabela 4.

Tabela 4-UF com percentual exportador menor que o coeficiente\* de repasses da Lei Kandir

UF	%LEI KANDIR	%EXPORTADOR	%DIFERENÇA
SP	31,14	28,99	2,15
PR	10,08	8,04	2,04
PE	1,49	0,57	0,92
CE	1,63	0,73	0,90
DF	0,81	0,07	0,74
RS	10,04	9,33	0,71
MG	12,90	12,28	0,62
MA	1,68	1,22	0,46
AL	0,84	0,43	0,41
AP	0,41	0,11	0,39
PI	0,30	0,08	0,22
SE	0,25	0,05	0,20
PB	0,29	0,13	0,16
RN	0,36	0,24	0,12
AM	1,01	0,90	0,11
AC	0,09	0,01	0,08

RR	0,04	0,01	0,03
----	------	------	------

Fonte: Elaboração própria. \*Ordem decrescente

Levando-se em consideração o resultado com maior divergência, que é atribuído a São Paulo, destaca-se que para o responsável pela Assessoria de Política Tributária (APT) da Secretaria de Fazenda de São Paulo, André Grotti, a compensação federal atual é menor, em termos reais do que em 1999. Sendo assim, os valores repassados foram decaindo ao longo do tempo e os estados tiveram que arcar com o ônus. Embora reconheça que a Lei Kandir foi importante para o país, acredita que a inovação em não tributar as exportações foi feita à custa dos estados (JÚNIOR, 2017). Nesta acepção, os resultados demonstraram que embora São Paulo seja responsável pela maior porcentagem nas exportações brasileiras, também é o estado que apresenta a maior diferença entre o coeficiente de repasse e a taxa de exportação, ou seja, ele recebe em maior proporção do que exporta<sup>25</sup>. Sendo assim, caso fosse levado em consideração o real esforço exportador, a discussão colocada por Júnior (2017) precisaria de retificações.

A tabela 5 apresenta a resposta do que foi estabelecido pelo segundo objetivo específico, sendo assim, levando-se em conta o resultado da participação efetiva do primeiro objetivo, foram calculados os ganhos e perdas financeiras de cada UF entre 2000 e 2016, por consequência da proposta metodológica estipulada pela Lei Kandir. Os valores dispostos na tabela 5 são referentes aos valores acumulados ao longo dos anos selecionados para análise.

Assim como no primeiro resultado, neste cada uma das regiões possui pelo menos um representante que sofreu perdas líquidas em suas finanças em função do modo como é feito os repasses da União aos estados, de acordo com a Lei Kandir. Identificou-se que nove entes federados sofreram perdas líquidas enquanto que 18 acumularam ganhos financeiros ao longo dos 16 anos examinados. As perdas mais expressivas são atribuídas a Mato Grosso e ao Rio de Janeiro, enquanto a região Nordeste é a que mais se beneficia deste modelo de repasses, visto que dos seus nove estados, apenas a Bahia acumulou perdas, além disso, cabe destacar que sete estados nordestinos não apresentaram perdas em nenhum dos anos. Outro ponto a ser destacado é que todos os estados das regiões Sudeste e Sul, apresentaram perdas acumuladas embora o saldo líquido tenha sido positivo para alguns deles.

---

<sup>25</sup> Frisa-se que, neste caso, está se falando de valores percentuais e não valores monetários.

Tabela 5- Ganhos e perdas acumulados por ocasião da metodologia da Lei Kandir

Região	UF	Saldo em valores Nominais	Saldo em valores Reais**
Nordeste	AL	101.757.521,60	192.923.727,58
	BA	-132.600.679,76*	-218.629.567,36*
	CE	222.492.831,74	416.188.888,28
	MA	134.286.148,63	275.955.745,39
	PB	35.401.699,36	62.954.204,57
	PE	240.015.616,67	474.672.708,04
	PI	57.351.612,23	113.350.341,58
	RN	18.916.029,99	20.846.902,00
	SE	50.783.653,61	98.223.409,07
Norte	AC	22.110.713,69	43.904.599,90
	AM	-23.027.048,09*	-124.238.566,65*
	AP	82.839.385,06	172.295.543,69
	PA	-153.764.932,86*	165.856.179,21
	RO	3.028.197,47	24.255.781,89
	RR	8.004.615,22	15.599.173,72
	TO	-19.664.581,28*	-19.502.573,28
Centro Oeste	DF	264.433.341,80	520.089.910,18
	GO	-147.932.848,51*	-171.699.772,59*
	MT	-550.144.163,19*	-835.314.405,99*
	MS	20.957.135,61	135.649.478,76
Sudeste	ES	-120.354.920,58*	-219.599.800,42*
	MG	215.250.069,40	565.313.151,68
	RJ	-429.163.554,66*	-568.970.893,56*
	SP	340.890.525,60	-26.028.684,28*
Sul	PR	439.374.558,00	779.050.294,34
	RS	172.298.180,84	154.764.047,83
	SC	-252.080.590,29*	-586.236.353,88*

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC); do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) e da Lei Complementar nº 86 de 1996.

\* O sinal de negativo simboliza perdas acumuladas. \*\* Valores atualizados pelo IGP-DI.

A metodologia proposta para identificar esses ganhos ou perdas em valores monetários trouxe resultados que vai à contramão da maioria dos trabalhos encontrados na literatura. Diversos deles, como Scaff (2012), Leitão (2009), Riani; Albuquerque (2000), Azevedo et. al (2009) dentre outros, demonstram estimativas de perdas relativas a Lei Kandir, levando em consideração o que os entes federados deixaram de arrecadar de ICMS por causa da desoneração tributária das exportações. Então, enquanto este trabalho faz os cálculos levando em conta o real percentual exportador de cada estado na pauta nacional de exportações em contraste com os valores que são repassados pela União, a maioria dos trabalhos encontrados

calcula as perdas a partir do que poderia ter sido arrecadado de ICMS, caso não existisse as desonerações, em contraste com o que é repassado pela União.

Sendo assim seria infrutífero enfatizar as diferenças de valores, entre os trabalhos encontrados na literatura e os resultados expostos na tabela 5, sem antes de destacar a diferença entre as metodologias. Neste raciocínio, caso fossem considerados os percentuais de exportação como coeficientes para os repasses, o método para realizá-los seria menos injusto e mais estimulante para entes federados. Eles poderiam estimular-se a aumentar e diversificar sua pauta exportadora para que o coeficiente aumentasse. Isso poderia ser aplicado, por exemplo, não somente aos cinco estados que mais ganharam de forma inversamente proporcional ao esforço exportador, que foram, em primeiro lugar, Paraná, seguido de São Paulo, Distrito Federal, Pernambuco e Ceará, como também aos demais que se encontram nesta situação.

Um ponto que poderia levantar indagações é a respeito do papel das transferências fiscais. Sabe-se que, de modo geral, as transferências fiscais são instrumentos governamentais que possuem o escopo de atenuar os hiatos<sup>26</sup>, vertical e horizontal, da federação. Assume-se também que a completa erradicação desses hiatos soaria ingênuo, entretanto a busca por atenuar as diferenças regionais implica em resultados que beneficiam a população (TESOURO NACIONAL, 2016). Contudo, reflete-se se as compensações da LK, FEX e IPI seriam instrumentos de atenuação das disparidades ou simplesmente de reduzir as perdas decorrentes da desoneração prevista na CF/88. A redução das disparidades é contemplada com outros instrumentos e a compensação da desoneração tem caráter de atenuação de perda fiscal em relação ao esforço exportador.

Neste sentido, poderia se questionar se assumir o real esforço exportador como coeficiente de repasse, ajudaria os estados mais ricos e desfavoreceria os mais pobres. Argumenta-se que isto não aconteceria pelo fato de que existem diversas modalidades de transferências fiscais e cada uma delas tem sua finalidade<sup>27</sup>. A Lei Kandir especificamente tem finalidade compensatória, e as transferências com essa natureza buscam ressarcir a

---

<sup>26</sup>O hiato horizontal constitui-se na existência de disparidades entre Entes Federativos pertencentes à mesma esfera, como o conjunto dos Estados e Distrito Federal, ou o conjunto dos Municípios, tanto em capacidade financeira como em habilidade para prover serviços públicos. Já o hiato vertical é esse mesmo tipo de diferença, só que agora entre as diversas esferas governamentais: da União para Estados, Distrito Federal e Municípios, e dos Estados para seus Municípios (TESOURO NACIONAL, 2016).

<sup>27</sup> Ver página 31.

perdade receita, ou parte dela, do ente federativo decorrente de alguma imunidade ou isenção tributária (TESOURO NACIONAL, 2016). Portanto, fica atribuído as demais transferências focar nas questões que atenuem o hiato horizontal existente na federação.

Ressalta-se também que não está em questão discutir o montante que a União destina para ressarcimento, pois esta discussão demanda estudos mais abrangentes. O que se propõe é analisar o método de ressarcimento. Apresentando a tabela 5 de forma mais simplificada, nota-se que existem oito entes federados que tem acumulado perdas enquanto 19 estão em situação contrária.

É válido fazer um adendo, de que não foram encontrados estudos que avaliem as estimativas de arrecadação indireta que o fomento das exportações trás para os estados. Acredita-se que a avaliação das perdas a partir de estimativas do que o estado deixa de arrecadar ICMS se tornaria mais esclarecedora se complementada com estudos que demonstrem as arrecadações indiretas promovidas pelas cadeias produtivas dos bens exportados.

Por óbvio, a LK e a CF/88 desoneraram as exportações e esta política econômica impactou os investimentos e a capacidade produtiva das diversas UFs. Contudo, há dois fenômenos relacionados que merecem atenção e ainda não foram devidamente esclarecidos: i) a expansão do comércio internacional, o crescimento populacional global, as melhorias de infraestrutura, a dilatação da renda mundial e muitas outras variáveis influenciariam a expansão da produção agropecuária e industrial mesmo com a presença de ICMS, o que não revela a clareza do impacto da desoneração nos indicadores de crescimento da produção; desta forma, não se pode estimar a perda total de arrecadação como efeito direto da LK e da isenção de IPI, pois haveria um crescimento econômico desconectado das políticas de desoneração e uma parcela em função da desoneração; assim, a primeira estimativa seria identificar qual o peso das leis de desoneração na expansão e daí poder-se-ia atribuir a perda de arrecadação a esta parcela da produção; ii) toda atividade exportadora principal arregimenta diversos setores produtivos à jusante e à montante como atividades indiretas e acessórias; tais atividades que gravitam ao redor da produção principal que está sendo desonerada contribuem com tributos municipais, estaduais e federais; parece não haver estudos estruturados e detalhados que conseguiram estimar o efeito multiplicador da atividade desonerada e quais os efeitos tributários indiretos; uma vez estimados tais efeitos, poder-se-ia ter maior clareza das perdas diretas e dos benefícios indiretos aos Municípios, Estados e à União.

Uma avaliação que englobe estes dois pontos seria relevante principalmente, para a discussão trazida pela PEC 37/2007, conforme já foi posto, ela propõe que as desonerações advindas da Lei Kandir sejam revogadas. Sendo assim os bens primários e semielaborados destinados ao mercado externo voltariam a ser tributados, mantendo-se a desoneração apenas dos bens industrializados. Nesta acepção, conhecer o quadro tanto de arrecadação indireta quanto de perdas na arrecadação do ICMS ampliaria as chances de que a esta medida política logre êxito.

A tabela 6 traz os resultados que atendem ao terceiro objeto específico proposto. Para tanto, foram utilizados os valores que deveriam ser repassados pela União, caso os estados recebessem de forma proporcional<sup>28</sup> ao esforço exportador. Em seguida, esses valores foram contrastados com o valor total de todas as transferências<sup>29</sup> feitas pela União a cada unidade federada. Por fim, esses valores foram comparados com o valor total arrecadado<sup>30</sup> e recebido<sup>31</sup> por cada ente. O intuito desse objetivo foi demonstrar a expressividade do que deveria ser repassado pela Lei Kandir diante desses dois montantes.

Sabe-se que uma das formas dos estados se financiarem é por meio do recebimento de transferências advindas da União<sup>32</sup>, outro modo é através da arrecadação dos tributos estaduais<sup>33</sup>. É de competência estadual a instituição de três impostos, que estão previstos na CF/88, art.155. São eles, imposto sobre transmissão *causamortise* doação- ITCMD; o imposto sobre operações relativas a circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação- ICMS; e o imposto sobre a propriedade de veículos automotores- IPVA. Dos três, o ICMS é o que fornece valores mais expressivos para as finanças estaduais (ALEXANDRE,2017). Sendo assim, abrir mão desse imposto em prol da desoneração das exportações gera um cenário de hostilidade entre os estados e os setores produtivos, uma vez que os estados têm interesse em ampliar a base de arrecadação enquanto os produtores almejam o afrouxamento na quantidade de tributos a pagar.

---

<sup>28</sup> Esses valores podem ser verificados na Tabela 02.

<sup>29</sup> Destaca-se que as transferências em questão são: Fundo de Participação dos Estados (FPE); Imposto sobre Operações Financeiras (IOF - ouro); Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE-combustíveis); IPI - exportação e FEX.

<sup>30</sup> Destaca-se que as arrecadações em questão são realizadas através do recolhimento dos tributos estaduais (ICMS, ITCD, IPVA, TAXAS e OUTROS).

<sup>31</sup> Esses valores recebidos são feitos pelas já citadas transferências governamentais.

<sup>32</sup> Verificar nota 30.

<sup>33</sup> Verificar nota 31.

Sobre o interesse dos estados em ampliar a base de arrecadação argumenta-se que o elevado nível de endividamento desses, pode ser um indicador de que as UF pretendam aumentar o fluxo de entrada renda em suas contas. Sendo assim, destaca-se que nas quatro décadas anteriores a 2000, uma série de fatores favoreceu o aumento dos níveis de endividamento dos estados brasileiros. Dentre eles podem-se citar, a ausência de mecanismos eficazes no controle do endividamento, crescimento econômico pífio, inflação elevada e ineficiente gestão dos recursos públicos. Em 2000 houve a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que teve o propósito de promover o equilíbrio fiscal por meio de ferramentas como imposição de limites com despesas com pessoal e da dívida pública, cumprimento das metas fiscais, dentre outras. Sendo assim, houve perspectivas de que este novo instrumento auxiliaria os estados a galgar equilíbrio fiscal (SILVA, 2012).

Porém, o que se verifica é que mesmo após a LRF, o desequilíbrio fiscal, e a necessidade de ajuste nas contas públicas predomina o debate econômico nos três níveis de governo. Sob a perspectiva dos estados e municípios o quadro fiscal é ainda mais grave, visto que existe, em alguns casos, dificuldade para remunerar funcionários e pagar fornecedores o que reflete negativamente na prestação dos serviços públicos essenciais. Diversos entes federativos estão próximos da insolvência, prova disso é que já estão descumprindo os limites estabelecidos pela LRF. Sendo assim, há riscos fiscais, além dos riscos sociais e político institucionais (FIRJAN, 2017).

Sendo assim, por se tratar de um quadro de desequilíbrio fiscal e de dificuldades estruturais no orçamento, ter conhecimento da expressividade do que deveria ter sido repassado pela Lei Kandir, segundo os critérios estabelecidos anteriormente, sobre os dois montantes, pode ser útil, no primeiro caso, porque esses repasses também fazem parte do grupo de transferências fiscais da União então, como são da mesma natureza pode ser válido saber o quanto representam diante do todo para que possam servir de subsídio para análises sobre tomada de decisões futuras. No segundo caso, porque a arrecadação estadual é complementada com as transferências, sendo assim uma contraposição desse total com a fatia do que deveria ser repassado pela Lei Kandir, caso os estados recebessem de acordo com o percentual que de fato exportam, pode servir de aparato, por exemplo, em discussões sobre a suspensão<sup>34</sup> dos efeitos desta.

---

<sup>34</sup> A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n° 37 de 2007, revoga a não incidência de ICMS na exportação na exportação de produtos não industrializados e semielaborados e estabelece a possibilidade de o contribuinte se

Com relação às transferências que deveriam ser repassadas pela da Lei Kandir de acordo com o real esforço exportador, representam diante do total das transferências fiscais da União, as regiões que apresentaram os maiores percentuais foram a Sudeste e Sul, seguidas da região Centro-Oeste, Norte e Nordeste. São Paulo é o estado que apresentou os valores mais altos dentre todos os entes federados. Já o Acre e Roraima, com percentuais iguais, apresentaram os menores valores, embora representem os valores mais baixos.

Com relação aos resultados dos valores que deveriam ser repassados pela Lei Kandir vis a vis o total arrecado por meio dos tributos estaduais, os resultados apresentados são bastante semelhantes aos anteriores. Uma diferença é que ao invés dos maiores percentuais ficarem atribuídos primeiro ao Sudeste e em segundo lugar ao Sul, acontece o contrário, a região Sul apresenta os maiores percentuais enquanto que a Sudeste ocupa a segunda posição. Com relação às demais regiões, a ordem dos resultados permanece a mesma. Outra semelhança é que também reforçam a existência de desigualdades entre as regiões brasileiras.

Esses resultados não permitem inferir, por exemplo, que os valores que deveriam ser transferidos a esses estados são inexpressivos e que a possível suspensão deles, por meio da aprovação da PEC nº 37 de 2007, não traria maiores complicações as finanças desses estados. O que se pretende é demonstrar que existe margem para reavaliação da redistribuição das transferências fiscais da União. Além disso, eles também ilustram a persistência das desigualdades locais e regionais, uma vez que nesta simulação os valores contrastados estão em consonância com o que cada ente federado receberia de acordo com o percentual do seu real esforço exportador e os resultados encontrados são heterogêneos.

Tabela 6- VDR (valor que deveria ter sido repassado) em contraste com as transferências e com a arrecadação total das UF

Região	UF	% VDR/Transf*	% VDR/Arr. Total UF**
Nordeste	AL	0,73	0,34
	BA	2,72	0,64
	CE	0,74	0,25
	MA	1,05	0,57
	PB	0,21	0,09
	PE	0,53	0,14
	PI	0,12	0,56
	RN	0,50	0,19
	SE	0,08	0,04
Norte	AC	0,02	0,01
	AM	2,81	0,56
	AP	0,14	0,10

	PA	4,36	1,56
	RO	0,40	0,14
	RR	0,02	0,01
	TO	0,14	0,08
Centro-Oeste	DF	0,36	0,02
	GO	3,25	0,42
	MS	3,96	0,59
	MT	8,19	1,29
	ES	14,95	1,56
Sudeste	MG	12,53	1,02
	RJ	17,08	0,61
	SP	66,30	0,83
	PR	14,18	1,31
Sul	RS	16,76	1,26
	SC	14,13	1,13

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Tesouro Nacional e do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ).

\* FPE;IOF-ouro;CIDE-combustíveis;IPI-exportações e FEX.

\*\* ICMS, ITCD, IPVA, TAXAS e OUTROS, somados aos valores das transferências \*.

A fim de incrementar as análises, a tabela 7 traz os resultados do último objetivo proposto. O que se pode perceber é que quando são acrescentados os valores dos repasses do FEX e do IPI exportação aos da Lei Kandir, apenas Mato Grosso e São Paulo apresentam saldo negativo, acumulados no decorrer de 2000 a 2016. Os demais entes federados, hora perdem, mas na maioria expressiva das vezes apresentam ganhos em suas finanças e o saldo final dos repasses foi positivo.

Conforme foi explicado no capítulo seis, as três transferências intergovernamentais utilizadas para os cálculos apresentados são de natureza compensatória, e funcionam como contrapartida pela desoneração dos impostos sobre os produtos destinados à exportação. Destaca-se que a escolha de criar uma forma panorâmica e clara de visualizar o quão proporcional essas transferências são, ao serem agrupadas, foi no sentido de tentar esclarecer algumas distorções existentes quando a Lei Kandir é analisada de forma isolada. Sendo assim, analisou-se de forma isolada a redistribuição pelos critérios da Lei Kandir, e conforme foi exposto anteriormente, a sua metodologia apresentou resultados mais controversos do que quando acrescidos os valores redistribuídos pelos critérios do FEX<sup>35</sup> e do IPI exportação<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Os critérios de repartição do FEX são orientados por coeficientes, que são definidos anualmente no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ – e são incluídos no respectivo documento legal de liberação de recursos. Distribuição para estados e municípios é de 75% para estados e 25% respectivamente

É válido destacar que as peculiaridades de cada uma dessas transferências não foram negligenciadas. O fato de todas elas não apresentarem vinculação específica para aplicar os recursos dos repasses e por serem transferências constitucionais e legais e com finalidade compensatória pela desoneração tributária das exportações, foi possível uni-las e constatar que os repasses em questão são feitos de modo mais equânime quando analisados de forma conjunta. Embora Mato Grosso fique prejudicado tanto quando a Lei Kandir foi analisada de forma isolada quanto de forma conjunta, não é argumento suficiente para dizer que os repasses são feitos de forma completamente injusta. Entretanto, ficou evidente que não seria complexo ajustá-los e incluir Mato Grosso no rol das UF de área periférica que se beneficiam com os repasses, visto que o ajuste teria que ser feito para apenas um ente federado.

Tabela 7- Ganhos e Perdas acumulados por ocasião da Lei Kandir, FEX e IPI exportação, analisados simultaneamente

Região	UF	Saldo em valores nominais	Saldo em valores Reais**
Nordeste	AL	217.316.632,30	391.233.914,30
	BA	535.466.377,53	903.355.514,22
	CE	341.311.609,62	648.950.499,30
	MA	282.247.008,89	559.734.268,78
	PB	144.486.590,37	250.701.210,47
	PE	305.920.983,56	596.147.149,57
	PI	94.692.974,33	186.712.538,26
	RN	138.313.426,07	216.715.050,31
	SE	99.764.522,72	174.090.180,31
	Norte	AC	47.703.775,02
AM		485.452.753,28	737.639.014,44
AP		99.002.951,41	209.212.535,42
PA		369.656.384,32	708.329.565,43
RO		83.744.819,93	145.568.254,79
RR		20.322.890,76	37.546.254,79
TO		23.519.462,95	41.692.676,35

considerando os índices de distribuição do ICMS em cada estado. Os valores a serem distribuídos constam das leis orçamentárias anuais (LOA) (TESOURO NACIONAL, 2014).

<sup>36</sup> No caso do IPI exportação, as divisões serão feitas proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados, ademais, somente será levado em consideração o valor dos produtos industrializados exportados na proporção do ICMS que deixou de ser exigido em razão da não incidência decorrente da exportação de mercadorias e serviços e da desoneração relativa a créditos tributários provenientes do trânsito de mercadorias e serviços entre UFs antes de serem exportados e por fim, a participação de cada UF é limitada a 20% do montante a ser distribuído, sendo o eventual excesso redistribuído entre os demais participantes de forma proporcional às respectivas participações (TESOURO NACIONAL, 2017).

Centro-Oeste	DF	278.455.668,00	547.085.381,13
	GO	41.374.950,56	13.613.253,50
	MS	27.340.675,78	131.599.898,64
	MT	-550.219.252,77	-1.002.489.002,72
Sudeste	ES	318.016.701,00	394.967.595,35
	MG	1.019.156.786,29	1.729.496.480,91
	RJ	990.905.772,20	1.467.283.285,81
	SP	-6.759.525.974,65	-11.866.138.236,57
Sul	PR	782.517.295,72	1.551.271.863,65
	RS	1.185.571.858,13	2.311.295.958,04
	SC	921.415.168,37	1.646.183.170,43

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC); do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) e da Lei Complementar nº 86 de 1996.

\*\*Valores atualizados pelo IGP-DI.

Os resultados demonstraram que somando os valores repassados por essas três transferências e usando o real esforço exportador de cada ente federado como coeficiente para definir o valor dos repasses, exceto Mato Grosso e São Paulo, os demais receberam mais do que colaboraram. Como já foi colocado, esses resultados não podem ser comparados em nível de completa igualdade com os que foram encontrados nos demais textos descritos ao longo deste trabalho visto que, utilizam abordagem metodológicas incongruentes com metodologia aqui proposta. Entretanto, uma análise conjunta desses resultados permite que se apresente um cenário com perspectivas complementares em suas diferenças.

Em consonância com o exposto destaca-se o estudo realizado pela FAPESPA (2016), onde foram estimadas as perdas de arrecadação de todos os estados com as desonerações nas exportações da Lei Kandir entre 1997 e 2015. Neste caso, utilizou-se a metodologia fornecida pelo CONFAZ por meio do protocolo ICMS 69 de 2008<sup>37</sup>. Embora a desoneração também se

<sup>37</sup>Em sua cláusula terceira o protocolo estipula o método a se adotar para que seja estimado o valor do ICMS desonerado nas exportações:

**Cláusula terceira** O valor do ICMS desonerado nas exportações para o exterior de produtos primários e semielaborados, de cada Estado, será obtido da seguinte forma:

I – o valor das exportações para o exterior de produtos primários e semielaborados, de cada Estado, será obtido pela diferença entre o valor total das exportações apurado pela Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - SECEX/MDIC e o valor das exportações utilizado para obtenção dos índices previstos nas Leis Complementares nº 61, de 26 de dezembro de 1989, e nº 65, de 15 de abril de 1991, tendo por base os 12 meses anteriores ao mês de julho do ano do cálculo;

II – o valor obtido na forma do inciso I será convertido em moeda nacional utilizando-se a média ponderada das cotações oficiais mensais do Banco Central do Brasil para a moeda norte-americana, valor de compra, do mesmo período a que se referem as exportações;

III – ao valor calculado nos termos do inciso II será aplicada a alíquota de 13% (treze por cento) para se obter o montante do ICMS desonerado pela Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996.

estenda aos bens industrializados, e esteja previsto nas atualizações da LC 87/1996<sup>38</sup> que os valores repassados são referentes a desoneração de bens primários, semielaborados e industrializados destinados ao mercado externo, o protocolo ICMS 69 de 2008 trata somente dos bens primários e semielaborados. Sendo assim a FAPESPA (2016) apresenta resultados referentes aos bens que foram inseridos (primários e semielaborados) pela Lei Kandir e não sobre todos os bens que ela desonera (primários; semielaborados e industrializados).

De acordo com o trabalho apresentado pela FAPESPA (2016), com relação aos valores por ente federado das perdas líquidas, foram destacados os cinco primeiros colocados. Minas Gerais, ocupou o primeiro lugar, com perdas de R\$ 92,181 milhões, o segundo lugar foi atribuído ao Rio de Janeiro com R\$ 49,219 milhões, em seguida o Pará com R\$ 44,168 milhões e por último Rio Grande do Sul e Mato Grosso, com valores de perdas acumuladas muito próximos, R\$ 41,776 milhões e R\$ 41,743 milhões, respectivamente. Com isto, dois pontos foram enfatizados. O primeiro é que o somatório das perdas desses cinco estados representa 57% do total das perdas estimadas, o segundo é que não há estados nordestinos entre os cinco maiores entre 1997 e 2015.

Ainda acerca do trabalho da FAPESPA (2016) foi apresentada uma análise por regiões. Os resultados demonstraram que a região Sudeste apresentou perdas acumuladas referentes a R\$ 215.122 milhões, o que representa 46,1% do total das perdas das unidades federadas. A região Sul acumulou perdas de R\$ 96.126 representando 20,6%, o Centro-Oeste perdeu o equivalente a R\$ 73.477 que expressa 15,7%, a região Norte teve perdas de R\$ 47.900 que significa 10,3%, enquanto que o Nordeste perdeu valores acumulados referentes a 7,5% do total. Os resultados também apontaram situações em que alguns dos entes federados apresentaram ganhos, ou seja, foram identificados cenários em que os repasses (compensações da LC 87/96 e do FEX) vinculados à Lei Kandir, demonstraram valores mais altos do que as estimativas de arrecadação das exportações. Esses ganhos são atribuídos aos estados do Acre, Amazonas, Sergipe e Paraíba, mostrando assim aspectos controversos da Lei Kandir.

---

<sup>38</sup> Art. 31. Nos exercícios financeiros de 2003 a 2006, a União entregará mensalmente recursos aos Estados e seus Municípios, obedecidos os montantes, os critérios, os prazos e as demais condições fixadas no Anexo desta Lei Complementar.

§ 5o Para efeito da apuração de que trata o art. 4o da Lei Complementar no 65, de 15 de abril de 1991, será considerado o valor das respectivas exportações de produtos industrializados, inclusive de semielaborados, não submetidas à incidência do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de

Fazendo um paralelo entre o trabalho da FAPESPA com o presente trabalho, nota-se que podem ser complementares. Enquanto trabalhos que estimam as perdas na arrecadação de ICMS podem auxiliar a chegar a um montante ideal a ser repassado para as UF, este fornece uma alternativa de metodologia para definição dos coeficientes que nortearam os repasses, metodologia esta que presa tanto o real esforço exportador de cada ente federado, quanto a finalidade das transferências compensatórias.

Outro ponto que pode ser colocado é que observando pela ótica da estimativa do que deixou de ser arrecadado de ICMS sobre bens primários e semielaborados destinados à exportação, em contraste com os repasses do FEX e da Lei Kandir, o cenário que se obteve foi de quatro estados ganhando e 23 acumulando perdas. Já pela ótica do real esforço exportador em contraste com os repasses do FEX, Lei Kandir e IPI – exportação o cenário foi de 25 unidades federadas ganhando acima do esforço exportador e apenas duas recebendo menos (Mato Grosso e São Paulo).

Destaca-se mais uma vez que este trabalho, propositalmente, não levantou indagações sobre o montante para repasses definidos na LOA e nem colocou em questionamento o que os estados deixam de recolher de tributos em detrimento da desoneração das exportações, apenas foram demonstrados trabalhos nesta linha. As análises resumiram-se a explorar as questões relativas à metodologia dos repasses.

---

serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, em 31 de julho de 1996 (Redação dada pela LCP nº 102, de 11.7.2000).

## 8. CONCLUSÕES

A abordagem apresentada neste trabalho permitiu uma avaliação da atual metodologia utilizada para fazer os repasses da Lei Kandir. Como a Lei sofreu diversas modificações, deve-se ter cautela para tentar unir todos os pontos dos aspectos legislativos que muitas vezes não estão claros, como por exemplo, o critério de definição dos coeficientes individuais, os motivos desses coeficientes estarem inalterados desde 2003 e as razões do montante dos repasses não terem sido reajustados, se mantendo travados desde 2009. Uma possível explicação encontrada para o fato de os coeficientes previstos pela Lei estarem travados desde 2003 é a implementação do FEX. Trata-se de outra transferência fiscal, que tem por objetivo fomentar as exportações já que não há incidência de ICMS sobre elas. Contudo, não se tem certeza sobre essas questões e esta ausência de clareza somente cria distensões e clivagens entre os entes federados e a União.

Apesar das críticas e contestações, a desoneração das exportações representou importante medida de política econômica, visto que buscou promover a harmonização das regras internas de tributação do Brasil com a de outros países, como estratégia de inserção competitiva dos produtos brasileiros no mercado mundial. Este tem sido marcado, nos últimos anos, por um intenso processo de formação de blocos regionais e por uma globalização econômica expressiva e crescente. Ou seja, essa medida teve como intento estimular o efeito multiplicador que o setor exportador exerce sobre a economia interna, o aumento da competitividade dos produtos nacionais frente à dos demais países e, desse modo, a elevar participação do Brasil no mercado externo.

A despeito dessas intenções não foram identificados estudos que avaliem os resultados indiretos na arrecadação tributária tanto federal quanto estadual e municipal. Sabe-se que a atividade exportadora fomenta a atividade de diversos outros setores, uma vez que seu efeito multiplicador recai sobre empregabilidade e aumento da produção, estimulando o mercado interno. Em função disso a base de arrecadação de outros tributos é ampliada, ou seja, embora haja desoneração do ICMS sobre os bens exportados, há outras formas de arrecadação que são promovidas por consequência da produção de bens que serão destinados ao exterior. Sendo assim, identificar os valores da arrecadação indireta advinda das desonerações permitiria um panorama claro sobre o impacto econômico e a arrecadação total gerada pela desoneração dos

bens exportáveis. Considerar apenas as perdas na arrecadação direta é um elemento insuficiente na análise sobre os reais impactos da Lei.

Dada a permanência das transferências referentes às desonerações passou a existir embate entre a União e os estados a fim de equacionar questões sobre a perda de arrecadação tributária, por parte destes. Analisando os coeficientes individuais para realizar transferências da Lei Kandir em contraste com o real o esforço exportador de cada UF, chegou-se à conclusão de que, neste ponto, o mecanismo da Lei não é justo visto que beneficia uma gama de estados enquanto prejudica outros. Identificou-se que cada uma das regiões brasileiras possui ao menos uma UF que apresenta um valor superior nas exportações, ao que é repassado em consonância com os coeficientes individuais estabelecidos pela Lei.

Os estados que apresentam percentual exportador maior do que o coeficiente de repasse são: Bahia, Pará, Rondônia, Tocantins, Goiás, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Espírito Santo, Rio de Janeiro e Santa Catarina. As demais UF se encontram em situação contrária. Caso a União utilizasse o real esforço exportador de cada ente como coeficiente individual para os repasses, este mecanismo seria mais justo. Além disso, poderia ser um incentivo para que os estados buscassem formas de aumentar as exportações para que o coeficiente fosse aumentado.

Uma vez obtido o real esforço exportador de cada estado, calculou-se o quanto eles acumularam de perdas ou ganhos por não estarem ganhando equivalente ao que exportam. O que se encontrou foi que assim como no primeiro resultado, neste cada uma das regiões possui pelo menos um representante que sofreu perdas líquidas em suas finanças em função do modo como é feito os repasses da União aos estados. Esses estados são: Bahia, Amazonas, Pará, Tocantins, Goiás, Mato Grosso, Espírito Santo, Rio de Janeiro e Santa Catarina. Os outros apresentaram ganhos acumulados ao longo do período analisado.

Em seguida, averiguando-se o quanto os valores dos ganhos e perdas acumulados representam em valores percentuais, diante do total que é repassado para os estados por meio das demais transferências fiscais e diante do total arrecadado pelas UF por meio da tributação estadual, encontrou-se que em ambas as situações a maioria dos resultados apresentaram uma parcela relativamente baixa. Entretanto esses resultados não permitem inferir, por exemplo, que os valores que deveriam ser transferidos a esses estados são inexpressivos e que a possível suspensão deles, por meio da aprovação da PEC nº 37 de 2007, não traria maiores complicações as finanças desses estados.

No que tange a análise feita levando em conta os repasses da Lei Kandir, FEX e IPI - exportação e o que de fato deveria ter sido repassado caso o coeficiente individual para o cálculo fosse o real esforço exportador, os resultados encontrados foram expressivamente mais justos do que os resultados encontrados quando os repasses da Lei Kandir foram analisados de modo isolado. Por esta ótica apenas São Paulo e Mato Grosso apresentaram perdas líquidas acumuladas.

Com isto, foi possível demonstrar que caso as transferências fiscais compensatórias fossem unificadas e realizadas tendo por coeficiente individual o quanto cada estado contribui em valores percentuais para as exportações brasileiras, o mecanismo ficaria mais justo e menos burocrático. O esforço exportador de cada um seria proporcionalmente recompensado e o fato desses coeficientes não serem travados poderia propiciar as exportações visto que o coeficiente seria obtido por meritocracia. Como essas transferências têm cunho compensatório, não caberia contra-argumento no sentido de que elas estariam aumentando as diferenças regionais. Sabe-se que existem outras transferências fiscais com esta finalidade.

No que tange o valor do montante a ser repassado, este trabalho não levantou investigações próprias, apenas foram apresentados outros trabalhos que levam em conta este aspecto. Neste sentido, uma sugestão a ser colocada com relação a este tópico é que sejam desenvolvidas pesquisas que busquem estimar os valores de tributos arrecadados indiretamente pela desoneração tributária das exportações. O que se encontrou foram estudos que abordaram o quanto os estados deixam de arrecadar de ICMS frente ao que é repassado.

Acredita-se que unir esta informação a estimativa de arrecadação indireta, permitiriam análises mais realistas sobre os impactos da desoneração desses tributos sob as exportações. Além disso, seria possível chegar a um valor de montante ideal de repasses. Uma vez encontrado, este poderia ser redistribuído por meio do percentual exportador de cada UF. Com regras claras e metodologia de cálculo simplificada, os custos de transação seriam minimizados e os estados poderiam focalizar seus esforços na elevação da competitividade sistêmica e identificação de novos negócios ao invés de alocar recursos escassos em uma negociação conflitiva e desgastante com o governo federal.

## 9. REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SENADO, CCJ aprova fim de incidência da Lei Kandir, Senado notícias, 30 nov. 2017. Disponível em: <[www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/11/29/ccj-aprova-fim-de-incidencia-da-lei-kandir](http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/11/29/ccj-aprova-fim-de-incidencia-da-lei-kandir)> Acesso em: 25 mar 2018.

ALBUQUERQUE, Gustavo Augusto Nunes; SOARES, Francisco de Assis; ABREU, Mônica Cavalcanti Sá, **O Impacto da Desoneração do ICMS nas Exportações sobre a Arrecadação no Ceará**, XXXIV Encontro da Anpad- Rio de Janeiro, 2010.

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário**, 11.ed.rev., atual. e ampl, Salvador, Ed. Juspodivm, 2017.

AZEVEDO et al, **A lei Kandir e seus reflexos na arrecadação do ICMS no estado da Bahia**, 2009.

ARRETCHE, Marta. **Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira**, Revista de Sociologia e Política (UFPR. Impresso), Curitiba, p. 69-85, 2005.

ARRETCHE, Marta; RODDEN, Jonathan. **Política distributiva na Federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo**, Dados (Rio de Janeiro. Impresso), Rio de Janeiro, v. 47, n.3, p. 549-576, 2004.

BAER, Werner, A economia brasileira, 2 ed. rev. atual. São Paulo: Nobel, 2002.

BARBOSA, Rui, **Pensamento e ação de Rui Barbosa**, Fundação casa de Rui Barbosa, Brasília, p. 83-84, 1999.

BATISTA, Paulo Nogueira, **O consenso de Washington, A visão neoliberal dos problemas latino-americanos**, 1994. Disponível em: <[www.consultapopular.org.br/sites/default/files/consenso%20de%20washington.pdf](http://www.consultapopular.org.br/sites/default/files/consenso%20de%20washington.pdf)> Acesso em: 18 dez. 2016.

BELLO, Teresinha da Silva, **As exportações do Rio Grande do Sul e as isenções de ICMS**, Revista Indicadores Econômicos, Porto Alegre, v. 24, nº. 3, dez, 1996.

BORGES, Flávia. Assembléia debate perdas com Lei Kandir. Gazeta Digital Políticas de MT, 11 de jul de 2017. Disponível em: <<http://www.gazetadigital.com.br/conteudo/show/secao/152/og/1/materia/514981/t/assembleia-debate-perdas-com-lei-kandir>> Acesso em: 24 mar 2018.

BRANDÃO, Salvador Candido. **Federalismo e ICMS: estados-membros em guerra fiscal** São Paulo: USP/Faculdade de Direito (Dissertação de mestrado), 2013.

BRASIL. **Constituição Federal 1891**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)> Acesso em : 23 abr. 2017.

**BRASIL. Constituição Federal 1934.** Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)> Acesso em : 23 abr. 2017.

**BRASIL. Constituição Federal 1937.** Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)> Acesso em : 24 abr. 2017.

**BRASIL. Constituição Federal 1946.** Disponível em  
:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)> Acesso em : 24 abr. 2017.

**BRASIL. Constituição Federal 1967.** Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)> Acesso em: 24 abr. 2017.

**BRASIL. Constituição Federal 1988.** Disponível em  
:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>Acesso em: 25 abr. 2017.

**BRASIL.EmendaConstitucional nº18 de 1965.** Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc18-65.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc18-65.htm)>Acesso em: 24 abr. 2017.

**BRASIL. Lei Complementar nº 87 de 13 de setembro de 1996.** Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp87.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp87.htm)> Acesso em: 14 de mai. 2017  
BONAVIDES, P., **Ciências política**, São Paulo, Malheiros Editores, 10ª edição, p. 231-246, 2000.

CARVALHO, F. M. A. **O comportamento das exportações brasileiras e a dinâmica do complexo agroindustrial. 1995.** 126p. Tese de Doutorado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Economia Agrária – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ), Universidade de São Paulo, Piracicaba, 1995.

COSTA, Sandra Bueno Cardoso; GAMEIRO, Augusto Hauber, Entendendo o Custo Brasil, 15º Congresso Brasileiro e Internacional de Administração Rural IFMA-ABAR, Campinas, 2005.

CYSNE, Rubens Penha, **Aspectos Macro e Microeconômicos das Reformas Brasileiras**, Séries Reformas Econômicas nº. 63, 2000.

DALL'ACQUA, Fernando Maida, **O impacto da Lei Kandir sobre a economia paulista**, EAESP/FGV/NPP, Núcleo de Pesquisas e Publicações, Relatório de Pesquisa nº31, 1999.

DOLHNIKOFF, Miriam, **O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil**, Globo Livros, p.279, 2005.

DUARTE, Ângelo José Mont'Alverne, *Tranferencias fiscais intergovernamentais no Brasil: Uma avaliação das transfrencias federais com ênfase no Sistema Único de Saúde*. IPEA, Texto para discussão n° 1451, Rio de Janeiro, 2009.

ELALI, André. **O federalismo fiscal brasileiro e o sistema tributário nacional**. São Paulo: MP, p. 20 e 21, 2005.

FAPESPA, Fapespa lança nota técnica em alusão aos 20 anos da Lei Kandir, Fundo Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas, 21 out 2016. Disponível em: <<http://www.fapespa.pa.gov.br/noticia/1354>> Acesso em: 24 mar 2018.

FAPESPA Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas. Nota Técnica Lei Kandir. Belém, 2016.

FAUSTO, Boris, *História do Brasil*, 2. Ed. São Paulo, Editora Universidade de São Paulo: Fundação do Desenvolvimento da Educação, 1995.

FERRAZ, Maurício Munhoz, **A Lei Kandir e o enfraquecimento dos municípios**, Central de Texto, edição 1, 2014.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, **Incidência de tributos nas exportações brasileiras**, Departamento de Pesquisas e Estudos Econômicos, São Paulo, 2009. Disponível em: < [www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=4375](http://www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=4375) >. Acesso em: 7 jan. 2018.

FIGUEIREDO, Adelson Martins; SANTOS, Maurinho Luiz; LÍRIO, Viviani Silva. Análise de marketshare e fontes de variação das exportações brasileiras de soja. *Revista de Economia e Agronegócio*, Vol.2, n° 3, 2004.

FIGUEIREDO, A. M.; SANTOS, M. L. **Evolução das vantagens comparativas do Brasil no comércio mundial de soja**, *Revista de Política Agrícola*, São Paulo, v. 5, p. 9-16, 2005.

FIRJAN, Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, *A situação fiscal dos estados brasileiros*, Publicações Sistema FIRJAN pesquisas e estudos socioeconômicos, conjuntura econômica, Rio de Janeiro, abr. 2017.

FLIGENSPAN, Flávio Benevett *.et al.* As exportações do Brasil nos anos 2000: evolução, “marketshare” e padrões de especialização a partir de distintas agregações setoriais. *Indicadores Econômicos*. FEE, Porto Alegre, v. 42, n. 4, p. 41-56, 2015.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; MONTEIRO, Sergio Marley Modesto, **O Estado e suas razões: o II PND**, *Revista de Economia Política*, v. 28, n. 1, p. 28–46, 2007.

FRIZZO, Miguel Ângelo, **Os efeitos da Lei Kandir na arrecadação do estado do Rio Grande do Sul no período de 1998 a 2005**, *ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA–EEG*, v. 4, 2008.

FURTADO, Celso, *Formação Econômica do Brasil*, Companhia das Letras, 32, Ed. São Paulo, 2005.

GADELHA, Gustavo de Paiva, **Federalismo brasileiro: Da retórica à realidade**, RevistadoTribunal Regional do Trabalho da 13ª Região, 2007.

GIAMBIAGI, Fabio. **O ajuste fiscal de 1999: Antecedentes e desdobramentos**. A crise fiscal e monetária brasileira / organização Edmar Bacha. – 1. Ed.- Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

GEMAQUE, Pascoal, Fapespa apresenta no Senado Federal perdas do Pará com a Lei Kandir, Agencia Pará, 31 ago 2017. Disponível em: <<http://www.agenciapara.com.br/Noticia/152164/fapespa-apresenta-no-senado-federal-perdas-do-para-com-a-lei-kandir>> Acesso em: 24 mar 2018.

GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval; TONETO, Rudinei. **Economia Brasileira Contemporânea** – 7. Ed.- 9. p.312-328, Reimpr.- São Paulo: Atlas, 2012.

GUIMARÃES, Eduardo Augusto, **A Reforma Tributária e a Desoneração Fiscal das Exportações**, Texto para Discussão nº. 113, FUNCEX, Rio de Janeiro, 1995.

HORTA, M.H. ; SOUZA, C.F.B. “A inserção das Exportações Brasileiras: Análise Setorial no período 1980/96”. Texto para Discussão nº 736, IPEA, junho, 2000.

JÚNIOR, Janary; Compensação da União aos estados por Lei Kandir foi de apenas 8,9% em 2015; Câmara Notícias, Brasília, 31 mai2017 . Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ECONOMIA/535583-COMPENSACAO-DA-UNIAO-AOS-ESTADOS-POR-LEI-KANDIR-FOI-DE-APENAS-8,9-EM-2015.html>> Acesso em: 29 mar 2018.

LEITÃO, Alejandro Magno Lima, **Avaliação dos efeitos da Lei Kandir sobre a arrecadação de ICMS no Estado do Ceará**, (Dissertação de mestrado profissional em Economia) Universidade Federal do Ceará, 2009.

LENZA, Pedro, Direito Constitucional Esquematizado, 16 ed. rev. atual e ampl. Editora Saraiva, São Paulo, (p. 100- 127) 2012.

MACHADO, Lenilma Vera Nunes .*etal.* Análise do desempenho das exportações brasileiras de carne bovina: Uma aplicação do método Constant Market Share, 1995-2003. Revista de Economia e Agronegócio, Vol.4, nº 2, 2015.

MAIA, S. F. **Impactos da abertura econômica sobre as exportações agrícolas Brasileiras: análise comparativa**. In: Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, 11. Passo Fundo: SOBER, 2002.

MARQUES, Liderau dos Santos; OLIVEIRA; Cristiano Aguiar; LAGEMANN, Eugênio, Federalismo Fiscal no Brasil: Problemas, dilemas e competências tributárias, Revista da Associação Mineira de Direito e Economia- vol. IX, 2013.

MARTINS, Luiz Dias Martins Filho, **O federalismo fiscal brasileiro sob a ótica da integração econômica internacional** Cad. Fin. Públ., Brasília, n.8, p. 41-100, dez.2007.

MCCOMBIE, J. S. L.; THIRLWALL, A. P. **Economic growth and the balance-of-payments constraints**. New York: ST. Martin's Press, 1994.

MEDEIROS, Carlos; SERRANO, Franklin; **Inserção externa, exportações e crescimento no Brasil- Polarização mundial e crescimento**, Editora: Vozes, Rio de Janeiro, 2001. P 39-75.

MEIRA, Silvio, **Federalismo e centralização**, Revista de Ciência Política, v. 22, n. 3, p. 81–94, 1979.

MENDES, Marcos; **Porque a economia brasileira foi pro buraco?** Instituto Braudel, 2015. Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/wp-content/uploads/2015/08/por-que-a-economia-brasileira-foi-para-o-buraco.pdf>> Acesso em: 9 mai 2018

NETO, João Francisco, **Responsabilidade fiscal e gasto público no contexto federativo**, Universidade de São Paulo, (tese de doutorado), 2009 .

NETTO, Antonio Delfim; IKEDA, Akihiro; **Restrição externa da economia brasileira; Doença Holandesa e Indústria**, cap.01. org. Bresser-Pereira, L.Carlos; Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 23-38.

PALOS, Aurélio Guimarães Cruvinel, **A Constituição de 1988 e o pacto federativo fiscal**, Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2011.

PASTORE, Affonso Celso. **Desajuste fiscal e inflação: uma perspectiva histórica**. A crise fiscal e monetária brasileira / organização Edmar Bacha. – 1. Ed.- Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

PELLEGRINI, Josué Alfredo, **Dez Anos da Compensação Prevista na Lei Kandir: conflito insolúvel entre os entes federados?** Brasília: ESAF, 2006, Monografia premiada com primeiro lugar no XI Prêmio do Tesouro Nacional–2006. Tópicos Especiais de Finanças Públicas. Brasília, DF.

PEREIRA, Benedito Dias; FARIA, Alexandre Magno de Melo, **Mudanças no regime de ICMS: Uma estimativa da perda fiscal decorrente da desoneração das exportações do soja em grão: Mato Grosso**, Revista de Estudos Sociais, UFMT v.2, n.3, Cuiabá, 2000.

PEREIRA, Rafael Vasconcellos; LUBAMBO, Cátia Wanderley, **Delimitações político institucionais da experiência de montagem do modelo constitucional brasileiro (1987-1988): O caso da repartição de receitas tributárias**, Gestão Pública: Práticas e Desafios- ISSN: 2177-1243, v. 7, n. 1, 2015.

PORTUGAL, Murilo; **Política fiscal na primeira fase do plano real, 1993-1997**. A crise fiscal e monetária brasileira / organização Edmar Bacha. – 1. Ed.- Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

PRADO, Sergio; **A questão fiscal na federação brasileira: diagnóstico e alternativas**, [s.l.]: Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), p.52-91, 2007.

PREBISCH, Raul; El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas, 2012. Disponível em:  
<[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40010/prebisch\\_desarrollo\\_problemas.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40010/prebisch_desarrollo_problemas.pdf?sequence=1&isAllowed=y)> Acesso em: 7 mai 2018.

REZENDE, Fernando, **Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo, Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade.(ORGs) OLIVEIRA, RP**, 2010.

REZENDE, Fernando, **O processo de Reforma Tributária**, Texto para discussão nº 396, IPEA, jan. 1996.

RIANI, Flávio; ALBUQUERQUE, Célio MP, **A LC 87/96 (Lei Kandir): balanço de perdas e ganhos e proposta de mudança – O caso de Minas Gerais**, Seminário sobre a economia mineira, Anais. Belo Horizonte: UFMG, Cedeplar, p. 423–440, 2000.

RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo: Abril Cultura, 1982, p. 104.

SANTOS, Dannielle Almeida; MARTA, Jose Manuel Carvalho, **A Lei Kandir e o desenvolvimento de Mato Grosso: análise do período 1990-2009**, *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 10, n. 1, 2014.

SCAFF, Fernando Facury, **A Desoneração das Exportações e o Fundo da Lei Kandir- Análise com foco no Setor Mineral (The Exemption on Exports and the Kandir Acts' Fund–An Analysis Focusing on the Mining Sector)** *Revista de Direito Financeiro e Economico,RDFE*, Belo Horizonte, ano 1, n.1, pg- 39 a 56, mar/ago, 2012.

SILVA, Janilson; **A hipótese do grau de endividamento e o setor público: Uma análise do nível de endividamento dos governos estaduais**; *Revista Contabilidade Vista & Revista*, ISSN 0103-734X, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 23, n. 4, p. 73-101,out./dez. 2012.

SILVA, Mauro Santos, **Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian**, *Nova economia*, v. 15, n. 1, 2009.

SILVEIRA, Ligiane, Mato Grosso adere a movimento por indenização da Lei Kandir, Secretaria de Estado de Fazenda de Mato Grosso, 22 set. 2010. Disponível em:  
<<http://www5.sefaz.mt.gov.br/-/mato-grosso-adere-a-movimento-por-indenizacao-da-lei-kandir>> Acesso em: 24 mar 2018.

SOARES, Murilo Rodrigues, **Lei Kandir: Breve Histórica** - Câmara dos Deputados, 2007.  
SOUZA, Celina, **Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças**, [s.l.]: SciELO Brasil, 2001.

TESOURO NACIONAL, **O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais e legais, Lei Complementar 87/1996**, 2014. Disponível em :<[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge\\_cartilha\\_lei\\_kandir.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_lei_kandir.pdf)> Acesso em: 12 abr 2017.

TESOURO NACIONAL, **O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais e legais, Auxílio Financeiro para Fomento das Exportações**, 2014. Disponível em :<[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge\\_cartilha\\_fex.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fex.pdf)> Acesso em: 10 out 2017.

TESOURO NACIONAL, **O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União, Princípios Básicos**, 2016. Disponível em : <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge\\_cartilha\\_principios\\_basicos.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_principios_basicos.pdf)> Acesso em: 10 out 2017.

TESOURO NACIONAL, **O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União, IPI exportação**, 2017. Disponível em :<[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge\\_cartilha\\_ipi.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_ipi.pdf)> Acesso em : 12 de out de 2017.

VARSAÑO, Ricardo, **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas**, 1996.

VIEIRA, Marcelo, Fim da Lei Kandir é a maior ameaça ao agronegócio brasileiro, Sociedade Rural Brasileira, Notícias 4 dez 2017. Disponível em: <<http://www.srb.org.br/fim-da-lei-kandir-e-a-maior-ameaca-ao-agronegocio-brasileiro-diz-srb/>> Acesso em: 25 mar 2018.

WERNECK, Rogério, **Federalismo fiscal e política de estabilização no Brasil**, Revista Brasileira de Economia, v. 49, n. 2, p. 375–390, 1995.