



PAPERS DO NAEA

ISSN 15169111

PAPERS DO NAEA Nº 140

**ICMS: DESONERAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES E PERDAS
DE ARRECADAÇÃO DOS ESTADOS POR REGIÃO DO
BRASIL: 1996 – 1998**

David Ferreira Carvalho

Belém, Maio de 2000

O Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) é uma das unidades acadêmicas da Universidade Federal do Pará (UFPA). Fundado em 1973, com sede em Belém, Pará, Brasil, o NAEA tem como objetivos fundamentais o ensino em nível de pós-graduação, visando em particular a identificação, a descrição, a análise, a interpretação e o auxílio na solução dos problemas regionais amazônicos; a pesquisa em assuntos de natureza socioeconômica relacionados com a região; a intervenção na realidade amazônica, por meio de programas e projetos de extensão universitária; e a difusão de informação, por meio da elaboração, do processamento e da divulgação dos conhecimentos científicos e técnicos disponíveis sobre a região. O NAEA desenvolve trabalhos priorizando a interação entre o ensino, a pesquisa e a extensão. Com uma proposta interdisciplinar, o NAEA realiza seus cursos de acordo com uma metodologia que abrange a observação dos processos sociais, numa perspectiva voltada à sustentabilidade e ao desenvolvimento regional na Amazônia.

A proposta da interdisciplinaridade também permite que os pesquisadores prestem consultorias a órgãos do Estado e a entidades da sociedade civil, sobre temas de maior complexidade, mas que são amplamente discutidos no âmbito da academia.

Papers do NAEA - Papers do NAEA - Com o objetivo de divulgar de forma mais rápida o produto das pesquisas realizadas no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) e também os estudos oriundos de parcerias institucionais nacionais e internacionais, os Papers do NAEA publicam textos de professores, alunos, pesquisadores associados ao Núcleo e convidados para submetê-los a uma discussão ampliada e que possibilite aos autores um contato maior com a comunidade acadêmica.



Universidade Federal do Pará

Reitor

Cristovam Wanderley Picanço Diniz

Vice-reitor

Telma de Carvalho Lobo

Núcleo de Altos Estudos Amazônicos

Diretor

Edna Maria Ramos de Castro

Diretor Adjunto

Marília Emmi

Conselho editorial do NAEA

Armin Mathis

Edna Ramos de Castro

Francisco de Assis Costa

Gutemberg Armando Diniz Guerra

Índio Campos

Marília Emmi

Sector de Editoração

E-mail: editora_naea@ufpa.br

Papers do NAEA: Papers_naea@ufpa.br

Telefone: (91) 3201-8521

Paper 140

Revisão de Língua Portuguesa de responsabilidade do autor.

ICMS: DESONERAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES E PERDAS DE ARRECADAÇÃO DOS ESTADOS POR REGIÃO DO BRASIL: 1996 - 1998

David Ferreira Carvalho^T

Resumo:

Em 14 de agosto de 1996, em reunião no Ministério do Planejamento e Orçamento dirigido pelo Ministro Antônio Kandir, teve início a negociação do projeto de lei, entre os representantes dos Estados e da União, que resultaria na Lei Complementar nº 87/96. A expectativa era de que a Lei Kandir, ao desonerar do ICMS os produtos de exportação, viesse por fim as distorções resultantes da bi-tributação de importantes segmentos produtivos exportadores que estavam tendo sua competitividade comprometida no mercado internacional. O objetivo deste trabalho é analisar os efeitos provocados pela Lei Kandir sobre a arrecadação tributária nas regiões do país, em particular na região norte.

Palavras-chave: Imposto, arrecadação, valor adicionado, federalismo, competitividade e exportações.

Abstract:

On August 14, 1996, in meeting in the Ministry of the Planning and Budget driven by Minister Antônio Kandir, it had beginning the negotiation of the bill, among the representatives of States and of the Union, that would result in the Law Complemental no. 87/96. The expectation was that that Law, known as "Lei Kandir", when exempting with ICMS the export products, the bi-taxation of important segments productive exporters that were having its competitiveness committed in the international market came finally. The objective of this work is to analyze the effects provoked by the "Lei Kandir" about the collection of taxes in the regions of the country, in particular in the north region.

Keywords: ICMS. Lei Kandir. Collection of taxes.

^T David Ferreira Carvalho: Professor - Pesquisador do Mestrado e Doutorado da Universidade Federal do Pará (UFPA) no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), Doutor em Economia pelo Instituto de Economia (IE) da UNICAMP e Professor do Departamento de Economia da UFPA.

Endereço Residencial: Trav. Mauriti, 3164, Marco, CEP:66095-360, Belém - Pará. Fone: (091) 246.85.58. Fax: (091) 236.02.50; E - mail: david_carvalho@uol.com.br

Endereço de Trabalho: Núcleo de Altos Estudos Amazônicos - NAEA/UFPA, Campus Universitário Guamá, Belém-PA, CEP: 66075-900, Fone: (091) 211.1655; (091) 211.1230/1231/1232. Fax: (091) 211.1677.

Introdução

Na Constituição de 1988, a competência de instituir impostos sobre as operações relativas à circulação de mercadorias e prestação de serviços, de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que essas operações e as prestações se iniciem no exterior, ficou a cargo dos Estados federados. Este imposto de competência estadual ficou conhecido no jargão fiscalista como ICMS. Na verdade, este imposto estadual é um descendente direto do ICM. A engenharia institucional que originou o ICMS, é fruto da agregação à sua base dos anteriores impostos únicos - imposto único sobre energia elétrica, imposto único sobre minerais e imposto sobre combustíveis e lubrificantes líquidos e gasosos - do imposto sobre serviços de transportes e do imposto sobre serviços de comunicação.¹

O ICMS é um imposto indireto não - cumulativo que, portanto, não poderia ter incidência em cascata nas etapas da comercialização dos produtos. Tratando - se de um imposto híbrido, cobrado na origem e no destino, o sistema de *crédito fiscal* funciona na medida em que o tributo cobrado por um dado Estado deve compensar o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias, ou prestação de serviços, com o montante cobrado nas anteriores por ele ou outro Estado ou ainda pelo Distrito Federal.²

A fixação das alíquotas do ICMS, no caso das operações e prestações interestaduais e de exportação, é facultada ao Senado Federal. Tratando - se de isenção ou não - incidência deste imposto, este ato não necessariamente implica em *crédito fiscal* para compensação - em relação ao montante devido nas operações e prestações seguintes - mas poderá acarretar a anulação do crédito fiscal relativo às operações anteriores³.

O ICMS incide também sobre a entrada de mercadoria importada do exterior, ainda quando se tratar de produto destinado a consumo ou ativo fixo no estabelecimento, bem como sobre serviço prestado no exterior, cabendo o imposto ao Estado onde estiver situado o estabelecimento destinatário da mercadoria ou do serviço. O ICMS pode ainda incidir sobre o valor total das transações comerciais para àquelas mercadorias fornecidas com serviços que estejam fora da competência tributária dos municípios.

Ao contrário do ICM, que possuía alíquotas uniformes, o ICMS pode ser seletivo em função da cobrança de tributos com base na essencialidade das mercadorias. De fato, com isso, o legislador esperava que os Estados pudessem, simultaneamente, reduzir a regressividade do sistema tributário e reforçar a autonomia estadual sobre o imposto. A intenção era de que cada unidade federativa pudesse

¹A Constituição de 88 incorporou ao ICMS, além dos impostos únicos, a cobrança de impostos sobre produtos industrializados semi - elaborados, definidos em lei complementar, que se destinem ao exterior (Constituição 88, Art. 155, inciso X “a”) e a compensação financeira pelo uso dos recursos hídricos e minerais. Sobre a desordem fiscal ver Oliveira (1995)

²A sistemática do imposto em cascata, quando foi aplicada no passado, não só ampliava a demanda por capital de giro das empresas, como inibia a especialização produtiva através da indução da integração vertical das empresas como forma de suprimir o imposto devido (Musgrave, 1973).

definir, autonomamente, suas alíquotas dentro dos limites mínimo e máximo, salvo no caso de guerra fiscal interestadual quando então o Senado poderia intervir.

Por outro lado, o ICMS não pode incidir sobre as operações que destinem produtos industrializados para o exterior, com exceção dos semi - elaborados, nem sobre as operações que destinem a outros Estados petróleo, inclusive lubrificantes e combustíveis derivados, e energia elétrica. Nem pode incidir também sobre o ouro, a não ser nas hipóteses já definidas no art. 153, §5, da Constituição Federal em vigor, e nem sobre as operações com livros, jornais, periódicos e o papel destinado à sua impressão.

Note-se também que o ICMS, além de ter não ter uma base de incidência mais ampla, já que muitos produtos e serviços comercializados ficam de fora para se evitar a bi-tributação, as alíquotas internas, que não deveriam ser inferiores às previstas para as operações interestaduais, passaram a ser usadas como instrumentos de atração de investimentos cujo efeito mais visível tem resultado na conhecida “guerra fiscal” deflagrada entre os Estados. Mais ainda, o ICMS também não pode compreender, em sua base de cálculo, o montante do imposto sobre produtos industrializados, quando a operação, realizada entre contribuintes e relativa a produto destinado à industrialização ou à comercialização, configure fato gerador dos dois impostos.

De certo modo, pela Constituição de 1988, os Estados federados da periferia, em particular àqueles de baixo grau de integração industrial, com é o caso do Estado do Pará, tiveram as suas capacidades de tributação diminuída não só pela redução da amplitude da base de incidência, como também porque a incidência do ICMS ficou restrita a certos produtos e serviços de menor valor agregado na cadeia produtiva.⁴ No caso dos Estados da região Norte, especificamente, essa situação é mais grave ainda na medida em que sua principal base produtiva - que assegura a parte mais significativa da arrecadação do governo estadual - é constituída por empresas exportadoras de produtos semi - elaborados altamente consumidoras de energia.

O objetivo deste trabalho é analisar os efeitos provocados pela Lei Kandir sobre a arrecadação tributária nas regiões do país, em particular na região norte. Para tal, além desta introdução e conclusão, a primeira seção do trabalho discute os fundamentos teóricos da Lei Kandir. Na segunda seção, analisa - se os efeitos da Lei Kandir sobre a arrecadação dos Estados, inclusive as questões específicas ao ICMS incidente sobre as exportações e estimativas do cálculo do seguro - receita. Por fim, na última seção, discute - se os efeitos da Lei Kandir nas exportações dos Estados superavitários e propõe - se a criação de um fundo de compensação.

1. O Plano Real e os Fundamentos Teóricos à Desoneração do ICMS das Exportações

Com o Plano real, a política macroeconômica de valorização cambial acabou afetando a competitividade externa dos produtos das exportações brasileiras, bem como a competição da

³ Ver Justen Filho (1984).

⁴ Ver Reis (1996)

produção doméstica com as importações. O governo acabou ficando prisioneiro da ancora cambial e não optou pela desvalorização do real pelo menos até 1998, apesar das críticas da maioria dos economistas.⁵

Em 1996, para reverter a queda das exportações líquidas, o governo central resolveu reduzir o *Custo Brasil* através da desvalorização fiscal do ICMS, contemplando diretamente as exportações de produtos primários e semi - elaborados e as compras de bens de capital e de material de consumo não incorporado diretamente ao processo produtivo.⁶ Em 14 de agosto de 1996, em reunião no Ministério do Planejamento e Orçamento dirigido pelo Ministro Antônio Kandir, teve início a negociação do projeto de lei, entre os representantes dos Estados e da União, que resultaria na Lei Complementar nº 87/96.

A expectativa era de que a Lei Kandir, ao desonerar do ICMS os produtos de exportação, viesse por fim as distorções resultantes da bi-tributação de importantes segmentos produtivos exportadores que estavam tendo sua competitividade comprometida no mercado internacional. A desoneração do pagamento do ICMS nas aquisições de máquinas, equipamentos e de material de consumo significaria uma redução geral nos custos da produção doméstica tanto dos bens exportáveis como daqueles competitivos com as importações.

Todo o esforço dos formuladores da Lei Complementar nº 87, de 1996, tinha como objetivo colocar o país em sintonia com as transformações em curso com o novo padrão tributário internacional.⁷ Apesar do Brasil ter sido um inovador tributário, ao optar pela tributação do ICMS sobre o valor adicionado em cada etapa de circulação das mercadorias, desde o produtor original até o consumidor final, o *hibridismo* da cobrança na origem e no destino das operações interestaduais e a convivência de dois impostos indiretos – nas esferas federal (IPI) e estadual (ICMS) – descaracterizaram a constituição do ICMS como um verdadeiro IVA. De fato, a tributação indireta baseada na não-cumulatividade se funda no princípio da neutralidade que pressupõe o aumento da eficiência econômica sem interferência nas decisões alocativas dos agentes privados.

Os verdadeiros IVA's , além de se contraporem a qualquer tributação em cascata de impostos indiretos que têm incidência sobre o faturamento, eles ainda ampliam a abrangência e a equidade da tributação indireta comparativamente aos impostos específicos que concentram a carga tributária em poucos produtos. Os IVA's têm sido bem funcionais ao comércio exterior de mercadorias na medida em que facilitam a equivalência entre os tributos indiretos – imposto sobre consumo e tributação com base no princípio do destino pela simples imposição de alíquota zero às exportações – de forma simplificada e sistemática, ao contrário dos impostos em cascatas que acabam onerando as exportações.⁸

⁵ Ver Carvalho (1997).

⁶ A política de desoneração tributária das exportações constava da proposta de reforma tributária enviada pelo Executivo ao Congresso Nacional, em meados de 1995. Mas, as dificuldades de aprovação das medidas acabaram forçando o governo central a buscar uma saída compactuada com os Estados federados.

⁷ Uma boa descrição das mudanças tributárias, que vêm sendo operadas nos países desenvolvidos, rumo a um novo padrão tributário internacional pode ser visto em Dain (1995, p. 21 – 41).

⁸ Ver comentários de Musgrave (1973) e Resende (1983).

Os IVA's permitem tanto que as trocas internacionais possam ocorrer com maior tendência a equalização dos preços do produtor, quanto favorecem a redução das diferenças internacionais dada pela proporção entre os impostos diretos e indiretos na determinação das vantagens competitivas. Além disso, os impostos indiretos cobrados no destino se ajustam melhor as regras da Organização Mundial do Comércio (OMC) que visam restringir a devolução de impostos indiretos pagos através das exportações⁹. Os IVA's prestam – se, também, a fixação de alíquotas com alguma seletividade para bens essenciais, bens de luxo e bens de consumo generalizado com vistas a dotar a tributação indireta da necessária progressividade. Contudo, para que haja uma *harmonização tributária internacional*, há que se compatibilizar as alíquotas entre os países que adotam o imposto indireto sobre valor agregado cobrado no destino onde o bem é consumido.

Na época da negociação do pacto tributário, em torno da desoneração do ICMS sobre as exportações, foi diagnosticado os seguintes impedimentos para o pleno funcionamento da sistemática do IVA brasileiro tanto a nível nacional quanto internacional¹⁰.

- a existência de dois impostos sobre valor adicionado, um federal (IPI) e um estadual (ICMS);
- um sistema híbrido de cobrança do ICMS responsável pela sonegação e guerra fiscal; e
- o único imposto sobre valor adicionado no mundo que fica fora da competência federal.

Como a maior fonte de arrecadação tributária do país, o ICMS confere a esfera estadual ampla autonomia para legislar, administrar, cobrar e gastar os recursos dele recolhido. No entanto, acredita – se que essa autonomia venha criando algumas dificuldades para a administração fiscal relativa as transações interestaduais – devido a coexistência dos princípios da origem e do destino – e guerras fiscais entre os Estados, resultante de isenções ou reduções fiscais, para atrair os investimentos privados. Um outro aspecto a considerar, para uma reforma tributária, é o problema da bi-tributação derivada do fato do IPI (federal) e do ICMS (estadual) se constituírem base de cálculo um para o outro, o que, na hipótese de uma fusão para criação de um único IVA, pode implicar em perda de receita tributária às alíquotas vigentes¹¹.

Mais ainda, o fato da legislação do ICMS, vigente à época da negociação da Lei Kandir, também estabelecer a tributação sobre a produção de bens de capital e de bens intermediários, acabava onerando os investimentos produtivos. Na prática esse IVA brasileiro funcionava mais como um imposto sobre a produção do que sobre o consumo final, como requer o atual padrão internacional¹².

No entanto, dada a importância que o ICMS assumiu para os governos estaduais, os negociadores da Lei Kandir admitiam que alguma mudança deveria ser providenciada para dirimir os

⁹ Ver Dain (1995, p.29 - 30) e Afonso Jr (1993, 1993a).

¹⁰ Ver Histórico da Lei Nacional do ICMS: Memória da Elaboração e das Negociações do Projeto de Lei (1996)

¹¹ Ver Martone et alli (1994, p. 16 – 17).

¹² Note – se que a isenção de um dos IVA's (IPI ou ICMS) não garante uma alíquota zero, pois os beneficiários isentos do tributo não são ressarcidos dos impostos embutidos nos custos dos insumos. Nos casos do IPI e do ICMS, há ainda uma grande dispersão de alíquotas e de incentivos fiscais acima do que seria justificável pelos padrões de eficiência alocativa, equidade e simplicidade administrativa.

conflitos intergovernamentais e facilitar a administração fiscal desses impostos sem alterar a Constituição¹³.

À época da tramitação e aprovação da Lei Complementar nº 87/96 no Congresso, constava do anteprojeto de lei a desoneração das exportações do ICMS. A justificativa apresentada era de que a desoneração fiscal do ICMS nas exportações iria aumentar a competitividade dos produtos exportados para o exterior – pela eliminação da bi-tributação – cujo efeito logo iria se manifestar no aumento das vendas externas, do nível de emprego e da renda e também numa maior capacidade de importação dos bens e serviços para o país. Dentre os produtos exportados desonerados de ICMS, merece destaque os bens de capital pela sua importância para os investimentos produtivos. De fato, até antes da Lei Complementar nº 87/96, o ICMS inibia os investimentos pela bi-tributação: a primeira, quando uma dada empresa adquiria uma máquina ou equipamento; a segunda, quando a empresa vendia as mercadorias produzidas pela máquina e incluía no preço o custo da amortização.

É evidente que a nova lei veio corrigir essa distorção na legislação do ICMS, ao permitir que a empresa se credite do imposto pago por ocasião da compra do bem do capital, o que, sem dúvida, poderá propiciar um estímulo adicional aos novos investimentos¹⁴. Mas, ao se desonerar o ICMS do consumo de bens de capital, mantendo-se o imposto sobre a produção e venda dessas mercadorias, cria-se uma assimetria entre os Estados produtores de bens de capital, que preservam a arrecadação desse imposto, e os Estados consumidores que perdem essa parte da arrecadação¹⁵.

Igualmente, a Lei Kandir veio corrigir as distorções da legislação anterior do ICMS que não admitia que as empresas se creditassem do imposto pago na compra de bens de uso e consumo que, embora usados no processo produtivo, não fossem incorporados fisicamente ao produto vendido. Mas, ainda que os bens de uso e consumo não fossem incorporados fisicamente ao produto, seu preço de aquisição era incluído no custo final da mercadoria vendida quando então voltava a ser tributada.¹⁶

A aprovação da Lei Complementar nº 86/96, eliminou estas fontes negativas de cumulatividade do ICMS aproximando – o de um verdadeiro IVA como exigido pelo padrão tributário internacional. Com efeito, estaria se dando um passo importante rumo a integração regional, já que nos países membros do Mercosul a tributação indireta não onera as exportações de bens, além de ser prevista a recuperação do imposto que afeta os custos dos produtos e serviços da cadeia produtiva.

A expectativa da Lei Kandir era de que, *ceteris paribus*, uma diminuição da carga tributária iria viabilizar a redução dos preços dos bens ou um aumento da margem de lucro das empresas

¹³ Ver Kandir (1998, p. 238 – 240).

¹⁴ A tributação em cascata dos bens de capital e de bens de uso e consumo onerava mais proporcionalmente as indústrias de bens de consumo final, ao distorcer os preços relativos e, por conseguinte, a alocação dos recursos.

¹⁵ A conclusão é de que as regiões centrais (sul e sudeste) serão mais beneficiadas pela Lei Kandir do que as da periferia (norte, nordeste e centro-oeste), já que as indústrias de bens de capital estão concentradas predominantemente nas primeiras. Ver Mello & Nabão (1997, p.167).

¹⁶ Neste particular, é bom ressaltar que a Lei Complementar nº 87/96 evitou perdas de receitas do ICMS em decorrência de ações judiciais e reduziu a sonegação fiscal devido a regulamentação da substituição tributária; fechamento das brechas fiscais existentes nas operações interestaduais de combustíveis; e mudanças na sistemática de controle da tributação das importações.

exportadoras, com reflexos positivos sobre a renda e o emprego, com capacidade de induzir a retomada do crescimento econômico. Não obstante, na hipótese de uma recessão econômica, havia também a possibilidade de que as medidas tomadas pudessem trazer reflexos negativos sobre as finanças públicas para as três esferas de governo, exceto no caso dos gastos públicos cair intensamente no curto prazo, hipótese pouco provável num país com tantas carências sociais¹⁷.

De qualquer modo, era de se esperar que a não incidência do ICMS sobre as exportações de bens primários e semi-elaborados, bem como o direito ao crédito fiscal gerado pela compra de bens de capital e de material de consumo, implicassem em perda de receita sobretudo para os Estados de base exportadora¹⁸. No entanto, na época da negociação da Lei Kandir, era difícil determinar, *ex ante*, de quanto a desoneração fiscal do ICMS sobre as exportações poderia elevar as vendas das exportações e o nível dos investimentos, particularmente enquanto perdurasse a política de valorização cambial. Além disso, não foi argüido na época o fato de que a ampliação ou conquista de mercados externos de *commodities* – de bens primários e semi – elaborados – estão sujeitos aos limites da elasticidade – preço da demanda desses mercados onde os preços são quase sempre definidos internacionalmente.

2. A Lei Complementar Nº 87/96 e seus Impactos nas Finanças Públicas Regionais

2.1. Desoneração Fiscal e a Receita dos Estados Federados

O federalismo brasileiro tem como pressuposto a autonomia fiscal - financeira dos Estados subnacionais (estados, municípios e distrito federal). Assim, na medida que as recentes alterações na legislação do ICMS provocam perdas para os Estados, a União é compelida a ressarcir as subunidades federadas por eventuais prejuízos nas suas receitas tributárias. Analisando - se a arrecadação do ICMS da região Norte, nota - se que a sua posição, frente as demais unidades da federação, não é das melhores. De fato, a participação relativa da arrecadação do ICMS da região Norte em relação ao ICMS do Brasil, até meados dos anos 90, não chegava em média a 4 %, como demonstra o quadro 1.

Não há dúvida que a LC-87/96 trará benefícios para as empresas brasileiras, sobretudo para aquelas que já possuem boas condições competitivas no mercado externo. Também não se pode negar que, a médio e longo prazos, a política fiscal de desoneração de impostos poderá estimular o aumento das exportações e, com isso, gerar efeitos positivos aos novos investimentos de expansão ou de modernização na cadeia produtiva do setor exportador¹⁹.

De fato, é possível admitir-se que os efeitos acelerador e multiplicador venham gerar um ciclo virtuoso de expansão do emprego e da renda no país e, conseqüentemente, da arrecadação tributária aos níveis nacional e regional. O aumento das exportações líquidas, desde que acompanhado pelo

¹⁷ Mello & Nabão (1997, p. 165) e Tavares (1999).

¹⁸ No caso do Pará, um estado de base econômica essencialmente exportadora, o nível de arrecadação tributária do ICMS depende fundamentalmente do saldo líquido das exportações. Portanto, qualquer desoneração fiscal sobre os produtos e serviços exportáveis pode reduzir a capacidade de arrecadação tributária do governo estadual (Afonso Jr, 1993, 1993a).

¹⁹ Mello & Nabão (1997, p.179 – 179).

aumento de gastos da demanda agregada interna, propaga efeitos positivos de crescimento ao nível da atividade econômica do país e, por conseguinte, do ICMS. Mas no curto prazo, não se pode negar, a desoneração fiscal agravou o problema das finanças públicas dos Estados de base econômica exportadora.

QUADRO 1: DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DA ARRECAÇÃO DO ICMS NO BRASIL: (1990-1995)

Discriminação	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Norte	4,15	3,95	3,34	3,57	3,71	3,98
Acre	0,07	0,07	0,06	0,07	0,06	0,08
Amazonas	1,84	1,64	1,30	1,38	1,50	1,83
Pará	1,37	1,43	1,18	1,27	1,32	1,27
Rondônia	0,53	0,44	0,40	0,45	0,44	0,42
Amapá	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08
Roraima	0,07	0,07	0,07	0,07	0,08	0,07
Tocantins	0,19	0,22	0,24	0,25	0,24	0,23
Nordeste	12,16	12,39	12,34	12,36	12,31	12,62
Sudeste	60,43	60,50	60,85	60,41	59,45	60,54
Sul	16,88	16,51	16,73	17,02	17,42	16,36
Centro - Oeste	6,38	6,65	6,74	6,63	7,11	6,50
Brasil	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Piancastelli & Perobelli (1996). Elaboração própria.

2.2. Desoneração Fiscal e o Seguro – Receita

É verdade que a União pretende “compensar” o prejuízo dos Estados, com a entrega mensal de recursos monetários às unidades federativas desoneradas do ICMS sobre as exportações, como demonstra o anexo da LC-nº87/96. Para isso, a União fez *hedge* - uma espécie de seguro contra o risco futuro da possibilidade de perda de receita tributária dos Estados despojados do ICMS sobre as exportações para o mercado externo - com base no produto da arrecadação estadual efetivamente realizada a partir do período de referência de julho de 1995 a junho de 1996 (art.31, da LC - nº87/96).O valor de entrega (VE) é apurado através da seguinte fórmula:

$$VE = \frac{(ICMS_b \cdot xP \cdot xA) - ICMS_r}{N}$$

Em que:

b= período – base(julho de 1995 a junho de 1996, inclusive);

r = período de competência iniciado em setembro de 1996;

ICMS_b = arrecadação do ICMS do Estado no período – base de julho 95/junho 96;

ICMS_r = arrecadação do ICMS do Estado no período de competência a partir de setembro 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(1, 2, 3,,12).

Esses parâmetros tem como objetivo descontar os efeitos do crescimento econômico, ou da melhoria do desempenho da arrecadação, que podem mascarar as perdas tributárias dos Estados decorrentes da Lei Kandir. Nos anos seguintes ao período de setembro de 1996 a dezembro de 1997, o fator de atualização A será fixado, de acordo com o item 5.4. do anexo da Lei Complementar 87/96, através de duas opções:

- Na Opção 1

Tem – se $A = C \times E$, em que:

C = fator de crescimento fixado em 1,0506 para 1998 e 1,0716 para 1999 em diante.

E = fator de eficiência relativa igual a $E = 1 + R$ ou $1 + U$ em que:

R = mede o desempenho da arrecadação tributária relativa aos demais Estados da federação;

U = mede a arrecadação do ICMS do Estado, em comparação à receita da União nele arrecadada.

O fator de eficiência relativa (E) pode ser obtido de duas formas ($E = 1 + R$ ou $1 + U$), prevalecendo a que for maior. Assim, R mede o desempenho da arrecadação do ICMS do Estado em relação aos demais Estados da federação e U mede a arrecadação do ICMS do Estado em relação a receita tributária da União nele arrecadada. Nos dois casos, para efeito de decisão, a comparação sempre é feita considerando – se o desempenho do mesmo período do ano anterior, em que:

$$R = \left(\frac{ICMS_{UFv}}{ICMS_{UFp}} - \frac{ICMS_{BRv}}{ICMS_{BRp}} \right)$$

ou

$$U = \left(\frac{ICMSU_{UFv}}{ICMS_{UFp}} - \frac{ATTU_{UFv}}{ATTU_{UFp}} \right)$$

Onde,

$ICMS_{UFv}$ = mede a arrecadação do ICMS de um Estado;

$ICMS_{UFp}$ = mede a arrecadação acumulada do ICMS desse Estado;

$ICMS_{BRv}$ = mede a arrecadação do ICMS do Brasil, exclusive do Estado considerado;

$ICMS_{BRp}$ = mede a arrecadação acumulada do ICMS do Brasil;

$ATTU_{UFv}$ = mede a arrecadação tributária da União;

$ATTU_{UFp}$ = mede a arrecadação tributária acumulada da União;

v = período de avaliação, a partir de janeiro de 1998;

p = período de comparação, igual ao mesmo período de v, de um ano anterior

Não obstante, quando a Lei Kandir condiciona o valor recebido do seguro – receita, para a compensação das perdas, ao esforço de arrecadação dos Estados, ela está premiando aqueles Estados mais eficientes do ponto de vista da administração tributária e desestimulando certas atitudes de acomodação daqueles Estados que são motivados por transferências compensatórias da União. A título

de observação, note-se que quanto maior a eficiência tributária de um dado Estado, maior será o valor de \underline{E} e, por conseguinte, o valor do fator de ampliação \underline{A} impactando positivamente o valor de entrega(VE). Mas, é importante observar que o valor de entrega de cada Estado(VE) não poderá exceder o valor máximo de entrega(VME) dado por:

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

Os parâmetros P e A são os mesmos da fórmula de cálculo do VE já explicitado. Já o parâmetro T é um fator de transição cujo valor é fixado em termos da unidade (1) para os exercícios financeiros de 1996,1997 e 1998. A partir de 1999, pela Lei Kandir, esse fator começará a decrescer até atingir 0,45 em 2002 – o que implicará numa redução sucessiva do valor máximo de entrega (VME). Além disso, pela referida Lei, os Estados estão sujeitos a distintos períodos de compensação de acordo com a intensidade das perdas reais que venham sofrer. Mesmo assim, para todos os casos, o fator T provoca uma queda no VME.

A partir de 1998, quando devem vigorar os *créditos fiscais* relativos à compra de bens de uso e consumo próprio da empresa, será revisto o VPE. Até 30 dias após a publicação da LC nº 87/96, os Estados federados puderam optar por uma alteração no parâmetro de eficiência relativa que levará em conta o crescimento do PIB e da arrecadação do ICMS.

- Na Opção 2

Tem – se $A = C + F$

O novo fator, representado por F, terá seu valor fixado segundo o seguinte critério:

$F = 0 \Rightarrow$ para $\Delta PIB_{BR} \leq 0$ ou $\Delta ICMS_v \leq (1,75 \times \Delta PIB_{BR})$ ou, caso contrário,

$F = \Delta ICMS_v - (1,75 \times \Delta PIB_{BR}) \Rightarrow$ se $\Delta ICMS_v \geq (1,75 \times \Delta PIB_{BR})$

Na hipótese de $VE < (VPE \times P \times T)/12$, para todo o país, a diferença poderá ser revertida em benefício daqueles Estados com $VE > VME$, devendo a distribuição ser proporcional à diferença a maior em cada Estado. Não obstante, serão beneficiados os Estados que atendam as seguintes condições:

- estejam numa situação de excepcionalidade, com prazo de fruição de benefício concedido superior ao ano 2002;
- apresentem fator de eficiência relativa (E) superior a 1, mesmo que não tenham optado pela adoção do parâmetro F.

Também ficou acordado que os recursos transferidos aos Estados seriam líquidos das dívidas para com a União, vencidas e não pagas, e as vincendas no mês seguinte àquele em que for efetivada a transferência do valor de entrega. Contudo, caso o volume de recursos a serem transferidos exceda as dívidas, então o pagamento deverá ser realizado em dinheiro no valor desse excedente. A Lei fixa ainda que, a partir de junho de 1998, o VPE será revisto pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) que avaliará o impacto efetivo dos créditos relativos aos bens de uso e

consumo próprio da empresa sobre o total da receita de ICMS. O total do VPE corresponde a cerca de 1/12 avos da arrecadação anual do ICMS do país.

A entrega dos recursos será mensal e se estenderá até o ano 2000, com possibilidade de prorrogação até o ano 2006, caso a relação entre o valor previsto de entrega anual (VPE) para os exercícios financeiros a partir de 1998 e a arrecadação do ICMS entre junho de 1995 a junho de 1996 (período base) de determinado Estado seja superior a 10%. Mas, convém ressaltar que a cada 2% a mais de perda de receita de ICMS de um Estado será acrescido um ano de prazo de compensação, até o limite de dez anos²⁰.

No entanto, diga-se de passagem, esta transferência, que em princípio se estenderá até o ano 2002, está sujeita a limites, critérios, prazos e demais condições burocráticas constante do Anexo da referida lei. Para “compensar” as unidades federativas desoneradas do ICMS das exportações, o governo federal reservou, para os exercícios financeiros de 1996/97, US\$3,6 bilhões, e, para os exercícios de 1998 e seguintes, US\$4,4 bilhões - expressos a preços médios do período base de julho/95 e junho/96, como mostra o quadro 2.

2.3. Metodologia de Apuração do Valor de Entrega

A Lei Complementar nº 87/96, conhecida como Lei Kandir, desonera o ICMS das exportações e com isso gera perdas tributárias que precisam ser compensadas pela União. Esta transferência vem na forma de valor de entrega (VE) que é apurado do através da seguinte fórmula:

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

Em que:

b= período – base (julho de 1995 a junho de 1996, inclusive);

r = período de competência iniciado em setembro de 1996;

ICMS_b = arrecadação do ICMS do Estado no período – base de julho 95/junho 96;

ICMS_r = arrecadação do ICMS do Estado no período de competência a partir de setembro 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(1, 2, 3,,12).

²⁰Note-se que o acordo federativo, entre a União e os Estados, previu um adiantamento de R\$ 500 milhões para 1996 a serem descontados nas primeiras 12 parcelas, com o valor do saldo corrigido pelo IGP – DI. Se, ainda assim, restar algum resíduo, este será descontado das parcelas seguintes.

QUADRO 2: VALORES PREVISTOS DE ENTREGA PELA UNIÃO AOS ESTADOS DA FEDERAÇÃO: (1996-2002)

Unidades Federativas	1996 – 1997		1998 - 2002	
	R\$10 ⁶	%	R\$10 ⁶	%
Norte	235,7	6,5	268,3	6,1
Rondônia	14,6	0,4	17,9	0,4
Acre	5,3	0,2	5,9	0,1
Amazonas	34,0	0,9	50,2	1,0
Roraima	2,2	0,1	2,9	0,1
Pará	158,9	4,4	169,9	4,0
Amapá	20,7	0,5	21,5	0,5
Nordeste	452,3	12,5	556,4	12,6
Maranhão	59,8	1,7	65,6	1,5
Piauí	14,6	0,4	18,6	0,4
Ceará	66,4	1,8	82,9	1,9
Rio Grande do Norte	21,2	0,6	26,4	0,6
Paraíba	16,8	0,5	23,0	0,5
Pernambuco	81,2	2,2	101,6	2,3
Alagoas	48,6	1,3	53,4	1,2
Sergipe	14,7	0,4	19,1	0,4
Bahia	129,0	3,6	165,8	3,8
Sudeste	1.859,0	51,7	2.341,2	53,2
Minas Gerais	432,9	12,1	509,5	11,6
Espirito Santo	148,9	4,1	169,6	3,8
Rio de Janeiro	291,8	8,1	368,9	8,4
São Paulo	985,4	27,4	1.293,2	29,4
Sul	782,0	21,7	910,6	20,7
Paraná	352,1	9,8	394,4	9,0
Santa Catarina	116,3	3,2	144,2	3,3
Rio Grande do Sul	313,6	8,7	372,0	8,4
Centro - Oeste	270,6	7,6	322,8	7,4
Mato Grosso	82,8	2,3	93,3	2,3
Mato Grosso do Sul	62,5	1,7	71,5	1,6
Goiás	73,3	2,1	93,1	2,1
Distrito Federal	47,4	1,4	58,5	1,3
Tocantins	4,6	0,1	6,4	0,1
Total	3.600	100,0	4.400	100,0

Fonte: LC - N° 87/96 - Anexo. Elaboração própria.

- *Cálculo do ICMS_b*

Em princípio, supõe – se uma série mensal de ICMS para um ano que, para fins de exemplo, representa – se pela sucessão x_i , tal como no quadro 3:

QUADRO 3: MODELO DE REPRESENTAÇÃO DA SUCESSÃO DA SÉRIE DOS MESES

jan.	fev.	mar.	abr.	mai.	jun.	jul.	ago.	set.	out.	nov.	dez.
x_1	x_2	x_3	x_4	x_5	x_6	x_7	x_8	x_9	x_{10}	x_{11}	x_{12}

O cálculo do ICMS no período base ($ICMS_b$) forma uma série semelhante ao triângulo de Pascal. De fato, a seqüência se constrói do seguinte modo: no mês de setembro de 1995, o ICMS inicial é o do próprio mês; no mês de agosto de 1995, é dado pela soma do ICMS do mês julho de 1995 e do mês de agosto de 1995 e assim sucessivamente até o mês de junho de 1996²¹. No mês de julho de 1996, período de competência que se segue ao imediato período base, o $ICMS_b$ é a soma dos valores do período setembro/95 - junho/96. Nos meses seguintes, o período base é julho/95 – junho/96, como mostra a quadro 4.

QUADRO 4: ICMS DO PERÍODO BASE ($ICMS_b$)

N	Período	ICMS	$ICMS_b$
1	set./95	x_9	x_9
2	out./95	x_{10}	$x_9 + x_{10}$
3	nov./95	x_{11}	$x_9 + x_{10} + x_{11}$
4	dez./95	x_{12}	$x_9 + x_{10} + x_{11} + x_{12}$
5	jan./96	x_1	$x_9 + x_{10} + x_{11} + x_{12} + x_1$
6	fev./96	x_2	$x_9 + x_{10} + x_{11} + x_{12} + x_1 + x_2$
7	mar./96	x_3	$x_9 + x_{10} + x_{11} + x_{12} + x_1 + x_2 + x_3$
8	abr./96	x_4	$x_9 + x_{10} + x_{11} + x_{12} + x_1 + x_2 + x_3 + x_4$
9	mai./96	x_5	$x_9 + x_{10} + x_{11} + x_{12} + x_1 + x_2 + x_3 + x_4 + x_5$
10	jun./96	x_6	$x_9 + x_{10} + x_{11} + x_{12} + x_1 + x_2 + x_3 + x_4 + x_5 + x_6$
11	jul./96	x_7	$x_9 + x_{10} + x_{11} + x_{12} + x_1 + x_2 + x_3 + x_4 + x_5 + x_6 + x_7 - 95$
12	ago./96	x_8	$x_7 - 95 + x_8 - 95 + x_9 - 95 + \dots + x_{12} - 95 + x_1 - 96 + x_2 - 96 + x_3 - 96 \dots + x_6 - 96$
12	set./96	x_9	$x_7 - 95 + x_{10} + x_8 - 95 + x_9 - 95 + \dots + x_{12} - 95 + x_1 - 96 + x_2 - 96 + x_3 - 96 + \dots + x_6 - 96$
....

- *Cálculo do $ICMS_r$*

O período base de competência do $ICMS_r$ é setembro de 1996, cujo valor tem como base a arrecadação do próprio mês. No mês seguinte, é dado pela soma do mês de setembro de 1996 com o mês de outubro de 1996 e assim sucessivamente até o mês de agosto de 1997. O mês de setembro de 1997, é apurado pela soma do período de outubro de 1996/setembro de 1997²². A série prossegue

²¹ Ver Santana (1998, p. 1 - 6) e Piani & Kume (1995).

²² A mesma técnica usada para o cálculo do $ICMS_b$ e do $ICMS_r$, pode ser aplicada para o IGP – DI do período base (IGP - DI_b) e do período de competência (IGP - DI_r).

adicionando o valor do ICMS do mês de competência a soma dos 11 precedentes, como mostra o quadro 5.

QUADRO 5: ICMS DO PERÍODO DE COMPETÊNCIA (ICMS_r)

N	Período	ICMS	ICMS _b
1	set./96	X ₉	X ₉
2	out./96	X ₁₀	X ₉ + X ₁₀
3	nov./96	X ₁₁	X ₉ + X ₁₀ + X ₁₁
4	dez./97	X ₁₂	X ₉ + X ₁₀ + X ₁₁ + X ₁₂
5	jan./97	X ₁	X ₉ + X ₁₀ + X ₁₁ + X ₁₂ + X ₁
6	fev./97	X ₂	X ₉ + X ₁₀ + X ₁₁ + X ₁₂ + X ₁ + X ₂
7	mar./97	X ₃	X ₉ + X ₁₀ + X ₁₁ + X ₁₂ + X ₁ + X ₂ + X ₃
8	abr./97	X ₄	X ₉ + X ₁₀ + X ₁₁ + X ₁₂ + X ₁ + X ₂ + X ₃ + X ₄
9	mai./97	X ₅	X ₉ + X ₁₀ + X ₁₁ + X ₁₂ + X ₁ + X ₂ + X ₃ + X ₄ + X ₅
10	jun./97	X ₆	X ₉ + X ₁₀ + X ₁₁ + X ₁₂ + X ₁ + X ₂ + X ₃ + X ₄ + X ₅ + X ₆
11	jul./97	X ₇	X ₉ + X ₁₀ + X ₁₁ + X ₁₂ + X ₁ + X ₂ + X ₃ + X ₄ + X ₅ + X ₆ + X ₇
12	ago./97	X ₈	X ₉ + X ₁₀ + X ₁₁ + X ₁₂ + X ₁ + X ₂ + X ₃ + X ₄ + X ₅ + X ₆ + X ₇ + X ₈
12	set./97	X ₉	X ₁₀ + X ₁₁ + X ₁₂ + X ₁ + X ₂ + X ₃ + X ₄ + X ₅ + X ₆ + X ₇ + X ₈ + X ₉
12	out./97	X ₁₀	X ₁₁ + X ₁₂ + X ₁ + X ₂ + X ₃ + X ₄ + X ₅ + X ₆ + X ₇ + X ₈ + X ₉ + X ₁₀
....
12	jun./98	X ₆	X ₇ + X ₈ + X ₉ + X ₁₀ + X ₁₁ + X ₁₂ + X ₁ + X ₂ + X ₃ + X ₄ + X ₅ + X ₆
12	jul./98	X ₇	X ₈ + X ₉ + X ₁₀ + X ₁₁ + X ₁₂ + X ₁ + X ₂ + X ₃ + X ₄ + X ₅ + X ₆ + X ₇
12	ago./98	X ₈	X ₉ + X ₁₀ + X ₁₁ + X ₁₂ + X ₁ + X ₂ + X ₃ + X ₄ + X ₅ + X ₆ + X ₇ + X ₈
12	set./98	X ₉	X ₁₀ + X ₁₁ + X ₁₂ + X ₁ + X ₂ + X ₃ + X ₄ + X ₅ + X ₆ + X ₇ + X ₈ + X ₉
12	out./98	X ₁₀	X ₁₁ + X ₁₂ + X ₁ + X ₂ + X ₃ + X ₄ + X ₅ + X ₆ + X ₇ + X ₈ + X ₉ + X ₁₀
....

• *Cálculo do Fator de Atualização P*

De início deve – se calcular, com a mesma técnica usada na apuração do ICMS_b e do ICMS_r, os valores do IGP – DI do período base (IGPDI_b) e do período de competência (IGPDI_r). Depois de se calcular esses valores o fator P é determinado através da seguinte fórmula:

$$P = \frac{IGPDI_r}{IGPDI_b}$$

O cálculo do fator P, para o mês de setembro de 1996, é apurado pela divisão do IGP – DI de setembro de 1996 (IGPDI_r) pelo IGP – DI de setembro de 1995 (IGPDI_b). O fator P de outubro de 1996 é o resultado da divisão da soma do IGP – DI dos meses de setembro/96 a outubro/96 (IGPDI_r) pela soma dos meses de setembro/95 a outubro/95 (IGPDI_b) e assim sucessivamente, como mostra o quadro 6.

QUADRO 6: PERÍODOS DE AVALIAÇÃO E DE COMPARAÇÃO DO ICMS

N	Período	ICMS	ICMS _{UFp} e ICMS _p
1	jan.97(p) e jan./98(v)	X ₁	X ₁
2	fev./	X ₂	X ₁ + X ₂
3	mar.	X ₃	X ₁ + X ₂ + X ₃
4	abr.	X ₄	X ₁ + X ₂ + X ₃ + X ₄
5	mai.	X ₅	X ₁ + X ₂ + X ₃ + X ₄ + X ₅
....
12	dez.97(p) e dez./98(v)	X ₁₂	X ₁ + X ₂ + X ₃ + X ₄ + X ₅ + X ₆ + X ₇ + X ₈ + X ₉ + X ₁₀ + X ₁₁ + X ₁₂
12	jan.98(p)/jan.99(v)	X ₁₂	X ₂ + X ₃ + X ₄ + X ₅ + X ₆ + X ₇ + X ₈ + X ₉ + X ₁₀ + X ₁₁ + X ₁₂ + X ₁
12	fev	X ₁₂	X ₃ + X ₄ + X ₅ + X ₆ + X ₇ + X ₈ + X ₉ + X ₁₀ + X ₁₁ + X ₁₂ + X ₁ + X ₂
12	mar.	X ₁₂	X ₄ + X ₅ + X ₆ + X ₇ + X ₈ + X ₉ + X ₁₀ + X ₁₁ + X ₁₂ + X ₁ + X ₂ + X ₃

...
-----	-----	-----	-----

- *Cálculo do Fator de Ampliação A*

Como vimos, para o período de setembro de 1996 a dezembro de 1997, o A = 1,03. No período de 1998 em diante, o fator é determinado pela fórmula $A = C \times E$. Sendo que C (fator de crescimento) e E (fator de eficiência relativa) tem os seguintes parâmetros:

- Fator C

$C = 1,0506$ para o ano de 1998

$C = 1,0716$ para o ano de 1999 em diante.

- Fator E

$E = 1 + R$, sendo que R é o fator de desempenho da arrecadação de um dado Estado em comparação com os demais da federação, cujo valor é dado por:

$$R = \left(\frac{ICMS_{UFv}}{ICMS_{UFp}} - \frac{ICMS_{BRv}}{ICMS_{BRp}} \right)$$

- Fator R

No cálculo do fator R, os valores do ICMS do Estado e do resto do país devem ser corrigidos pelo IGP –DI através da razão $\Delta IGPDI = \frac{IGPDI_v}{IGPDI_p}$. Na seqüência, a partir de 1998, os valores

acumulados do ICMS do Estado considerado e dos demais do país podem ser calculados como ilustra o quadro 6.

- *Cálculo do Valor de Entrega VE*

O valor de entrega(VE) é apurado aplicando – se a seguinte fórmula para a opção 1:

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

3. A Lei Complementar Nº 87/96 e seus Impactos nas Exportações Regionais

3.1. A Lei Kandir e seus Efeitos sobre as Regiões Exportadoras

Os modelos econômicos de *enclave* da região Amazônia, baseados em empresas de base exportadora, geram divisas à União sem a necessária compensação financeira para que os governos estaduais possam implementar as devidas soluções – gastos sociais para acomodar o crescente aumento dos fluxos migratórios de outras regiões do Brasil e os investimento em infraestrutura

econômica como suporte às atividades produtivas, sobretudo à agroindústria e o turismo - para os graves problemas sócio - econômicos e ambientais dos seus Estados²³.

O padrão das exportações da economia da região Norte, até os anos 50, era constituído predominantemente por uma pauta exportadora de produtos agroextrativos. A partir dos anos 70, além dos projetos agropecuários beneficiados com os incentivos fiscais da SUDAM, os megaprojetos do complexo mineiro – metalúrgico, os densos investimentos em bloco na construção de hidrelétricas (Tucuruí, Balbina e Samuel), nos grandes eixos rodoviários de integração, na ferrovia de Carajás - São Luís e nos complexos portuários no Pará (Barcarena e Rio Trombetas) e no Maranhão (Ponta da Madeira), contribuíram para aumentar as exportações da região Norte nos anos 80.

Nos anos 90, pelo menos no período entre 1990/1998, nota – se uma queda na taxa média de crescimento das exportações da região Norte (4,9%) que acaba ficando abaixo da taxa média de crescimento das exportações do Brasil (6,6%). Isto se deve, em parte, ao aumento do ritmo de crescimento das exportações do Brasil, mas também a redução da taxa de crescimento das exportações da região Norte que, embora vigorosa nos anos 80, arrefeceu – nos anos 90 devido a queda dos preços das *commodities* minerais e metalúrgicas que perderam competitividade durante o período de forte valorização cambial.

Mesmo assim, a região Norte do país, que possuía um nível de exportação pequeno até os anos 80, teve um significativo aumento em termos absoluto do valor de suas exportações, entre 1980/1998, saltando de cerca de US\$ 595 milhões (1980) para US\$ 2,6 bilhões de dólares (1998). Com isso, a região Norte aumentou sua participação relativa no valor das exportações brasileiras de 3,44% (1980) para 5,61% (1990, como demonstra o quadro 7.

QUADRO 7: DISTRIBUIÇÃO DAS EXPORTAÇÕES DO BRASIL POR REGIÃO: 1980 - 1998

Regiões	1980		1985		1990		1998	
	US\$ milhão	%	US\$ milhão	%	US\$ milhão		US\$ milhão	%
Norte	595	3,44	539	2,35	1.794	5,61	2.591	5,07
Nordeste	2.297	13,27	2.526	11,00	3.030	9,47	3.718	7,28
Centro-Oeste	53	0,31	116	0,51	563	1,76	1.212	2,37
Sudeste	10.169	58,73	14.284	62,21	18.929	59,18	29.971	58,66
Sul	4.200	24,26	5.496	23,94	6.767	21,16	12.457	24,38
Não Declarados	-	-	-	-	900	2,81	1.144	2,24
Brasil	17.314	100,00	22.961	100,00	31.983	100,00	51.093	100,00

Fonte: MICT SECEX

Na região Norte, 80% das exportações estão concentradas no Pará. Em 1998, as exportações da região Norte estavam concentradas num número reduzido de setores econômicos: Extrativa Mineral (39,7%), Metalurgia de Não-Ferrosos (20,7%) e Madeira e Mobiliário (13,6%), Elementos Químicos (5,5%) e Agropecuária (4,1%) que somados representam 83,6% do valor das exportações da Amazônia Clássica, como mostra o quadro 8.

²³ Benchimol (1996a, p. 1 - 20)

QUADRO 8: DISTRIBUIÇÃO DO VALOR DAS EXPORTAÇÕES SETORIAIS DO BRASIL POR REGIÃO: 1989 – 1998

Gênero	1989							1998						
	NO	NE	SE	SU	CO	ND	BR	NO	NE	SE	SU	CO	ND	BR
Peças e Outros Veículos	1,21	0,42	10,51	1,15	0,00	7,70	6,90	1,28	0,35	12,97	3,75	0,01	20,58	9,07
Extrativa Mineral	43,98	0,84	9,25	0,18	6,78	0,00	7,69	39,69	1,33	8,95	0,24	5,37	0,01	7,54
Siderúrgica	0,56	5,55	19,66	1,40	6,84	0,00	12,39	1,21	5,62	10,49	0,34	3,58	0,10	6,79
Benef. Prod. Vegetais	2,15	4,56	5,37	7,89	0,45	0,00	5,27	0,72	2,07	5,24	10,49	1,28	0,57	5,86
Veículos Automotores	-	0,00	7,25	1,09	-	0,01	4,46	-	0,00	9,27	1,57	0,00	0,61	5,84
Agropecuária	4,63	11,00	1,27	9,35	45,96	0,00	4,77	4,12	12,74	1,38	9,72	35,90	12,75	5,45
Café	0,31	2,25	0,20	0,03	-	90,81	5,53	0,25	3,22	7,54	1,69	0,04	9,40	5,29
Óleos Vegetais	0,11	1,70	2,83	25,85	35,31	-	7,91	0,61	1,36	0,63	15,68	28,62	10,20	5,23
Máquinas e Tratores	0,00	0,04	5,94	4,02	0,01	0,24	4,32	0,20	0,23	5,62	5,70	0,19	14,49	5,04
Calçados	0,33	2,19	1,33	17,35	0,07	0,00	4,59	0,19	3,89	1,19	12,54	2,38	0,10	4,10
Celulose, Papel e Gráfica	7,77	0,19	4,61	3,61	0,00	0,05	3,82	3,23	6,09	4,61	2,54	0,00	0,38	3,94
Açúcar	-	10,68	0,10	0,16	-	-	0,99	-	12,02	4,23	1,70	1,27	0,00	3,80
Metalurgia de N. Ferrosos	23,63	16,78	3,59	0,10	0,00	0,06	4,63	20,68	14,14	2,09	0,19	3,31	0,27	3,43
Abate de Animais	0,00	0,02	1,47	5,31	2,90	-	2,02	0,00	0,01	1,58	8,20	12,78	0,14	3,23
Refino de Petróleo	0,08	21,57	4,81	4,99	-	0,02	5,67	0,01	16,72	2,26	2,53	0,00	0,31	3,17
Indústria Diversas	0,57	0,78	2,79	1,14	0,11	0,20	1,97	1,62	2,07	3,81	1,64	0,46	11,81	3,14
Madeiras e Mobiliária	9,77	0,03	0,65	2,27	0,97	0,01	1,33	13,62	0,08	0,46	7,15	2,55	0,97	2,79
Material Elétrico	0,05	0,41	2,95	3,05	0,00	0,21	2,40	0,04	1,79	2,37	4,40	0,00	1,01	2,62
Elementos Químicos	0,78	5,78	1,86	0,41	0,01	0,07	1,70	5,53	4,14	2,17	0,61	0,07	0,47	2,02
Equipamentos Eletrônicos	0,32	0,60	3,65	0,07	-	0,41	2,23	1,62	0,09	2,97	0,29	0,00	4,24	2,00
Têxtil	0,23	7,90	2,45	5,57	0,25	0,00	3,27	0,02	5,05	1,38	2,59	0,01	0,20	1,81
Químicos Diversos	0,30	2,66	1,24	0,48	0,01	0,02	1,06	0,06	2,39	1,95	1,30	0,06	0,52	1,65
Outros Prod. Metalúrgicos	0,67	0,10	1,77	1,53	0,00	0,09	1,40	1,51	0,17	1,57	1,75	0,07	8,31	1,62
Borracha	0,02	0,00	1,39	0,04	0,00	0,05	0,83	0,00	0,05	1,97	0,42	0,00	0,91	1,28
Outros Prod. Alimentares	2,45	1,97	1,14	0,57	0,00	0,00	1,06	3,71	1,88	0,86	0,75	0,67	0,19	1,03
Minerais Não Metálicos	0,03	0,25	0,85	1,50	0,29	0,03	0,84	0,05	0,11	0,99	1,41	0,99	0,18	0,96
Farmacêuti. e Perfumaria	0,00	1,07	0,36	0,05	0,01	0,01	0,31	0,02	1,74	1,02	0,08	0,18	0,90	0,77
Plástica	0,04	0,28	0,18	0,12	-	0,02	0,16	0,01	0,18	0,31	0,29	0,00	0,27	0,27
Artigos de Vestuário	0,00	0,38	0,52	0,72	0,01	-	0,49	0,00	0,48	0,10	0,46	0,00	0,05	0,21
Petróleo e Carvão	-	-	0,00	-	-	-	0,00	-	-	0,03	0,00	-	-	0,02
Laticínios	-	0,00	0,01	0,00	-	-	0,00	-	0,00	0,02	0,00	0,18	0,05	0,02
Brasil(%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Brasil(UE\$ bilhão)	1,5	2,8	19,9	7,1	0,7	1,9	34,2	2,5	3,7	29,9	12,4	1,2	1,1	51,0

Fonte: MICT – SECEX

A reforma tributária de 1988, preservou a tributação do ICMS sobre as exportações de produtos primários e também estendeu - a às de produtos semi-elaborados, cuja definição coube à Lei Complementar nº 65, de 15/4/91. Por esta Lei, esses produtos tinham que atender a três critérios:

- a) deviam resultar de matéria-prima de origem animal, vegetal ou mineral sujeita ao imposto quando exportada *in natura*;

- b) a matéria-prima não devia sofrer qualquer processo de transformação que implicasse em modificação na natureza química originária; e
- c) o custo da matéria-prima devia representar mais de 60% do custo do produto correspondente.

Houve vários embates judiciais sobre a cumulatividade que caracterizava essas condições previstas em Lei sobre os produtos semi - elaborados. Argumentava - se que alguns produtos, incluídos no rol dos semi - elaborados — como sucos concentrados e barras de ferro —, apesar de atender os três requisitos acima, eram produtos acabados. Para as empresas, as três condições tinham que ser cumpridas simultaneamente; enquanto para os Estados o contrário.

A Lei Complementar nº 87/96, que entrou em vigor em 16/09/96, trouxe um nova sistemática tributária com relação a não-incidência do ICMS nas operações e prestações que destinem ao mercado exterior mercadorias, inclusive os produtos primários, produtos industrializados semi - elaborados e serviços. Além disso, esta desoneração tributária atinge também a saída de mercadorias vendidas, com a finalidade de exportação para o estrangeiro, destinadas às empresas comerciais exportadoras, inclusive as *tradings*, e armazéns ou entrepostos aduaneiros.²⁴ Os efeitos tributários da propagação da Lei Kandir se deu de forma assimétrica a nível regional.

No caso dos Estados da região Norte, como demonstra o quadro 9, a perda de arrecadação no período de julho/95 – junho/96, sobretudo para o Pará, exigirá uma recomposição dos fluxos de caixa entre as receitas tributárias (correntes e esperadas) e os compromissos de dívidas e despesas assumidas e a assumir no curto, médio e longo prazos²⁵.

De qualquer maneira, sendo o governos estaduais da região amazônica dependente das receitas próprias do ICMS das empresas do setor exportador, além das transferências intergovernamentais, a desoneração do ICMS das exportações pode agravar no futuro a já frágil capacidade de financiamento dos investimentos públicos na região Norte. Mas, por enquanto, apesar da desaceleração do crescimento do produto da economia brasileira nos anos 80 e 90, a participação do PIB da região Norte no PIB do Brasil praticamente não sofreu grandes oscilações, - o PIB da Região Norte caiu de 4,9% (1990) para 4,6% (1994) e voltou a subir para 4,9% (1998) - situando - se em média em 4,75% no período 1990/98, como mostra o quadro 10.

Não resta dúvida que os governos estaduais da região Norte, após intenso esforço no sentido do equilíbrio orçamentário através do saneamento do excesso de gastos públicos e da melhoria da arrecadação tributária, precisam aumentar suas capacidades de liquidez financeira para fazer frente aos investimentos em planejados e execução. Na verdade, a desoneração do ICMS das exportações, sem a necessária compensação, poderá agravar ainda mais os problemas sociais dos Estados da região Norte. Há que se pensar conjuntamente - União e os governos estaduais - em outras alternativas para

²⁴Algumas estimativas apontam que, para o biênio 1994/95, os Estados tiveram uma perda total de aproximadamente US\$ 1,3 bilhão por ano. Ver Kume & Piani (1997).

²⁵ Ver Carvalho (1997).

compensar, além das perdas sócio - econômicas imediatas, sobretudo as perdas de natureza tributária - financeira do setor público dos Estados exportadores da região norte advindas com a LC-Nº87/96.

QUADRO 9: PERDAS REGIONAIS DO ICMS PELA DESONERAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES NO BRASIL: 1995-1996

Região/UF	Arrecadação Jul/95 – Jun/96		Perda Medida Jul/95 – Jun/96		Perda Relativa Jul/95 – Jun/96	
	US\$ mil	%	US\$ mil	%	R\$ mil	% ICMS
Norte	2.258.449	4,30	111.521	8,35	108.239	4,938
AC	42.137	0,08	521	0,04	505	1,236
AM	1.063.867	2,03	2.987	0,22	2.901	0,281
PA	725.710	1,38	99.793	7,47	96.863	13,751
RO	215.140	0,41	2.742	0,21	2.658	1,275
AP	52.395	0,10	5.389	0,40	5.225	10,285
RR	41.667	0,08	74	0,01	72	0,178
TO	117.533	0,22	15	0,00	15	0,013
Nordeste	6.838.124	13,03	124.867	9,35	121.313	11,826
MA	384.533	0,73	29.707	2,22	28.865	7,725
PI	260.908	0,50	2.320	0,17	2.252	0,889
CE	1.085.794	2,07	21.700	1,62	21.079	1,999
RN	340.054	0,65	3.244	0,24	3.152	0,954
PB	407.968	0,78	963	0,07	936	0,236
PE	1.337.852	2,55	12.908	0,97	12.542	0,965
AL	315.892	0,60	18.529	1,39	17.998	5,866
SE	290.643	0,55	1.869	0,14	1.816	0,643
BA	2.414.480	4,60	33.627	2,52	32.673	1,393
Centro Oeste	3.309.461	6,30	103.008	7,71	99.807	3,113
MT	694.187	1,32	47.845	3,58	46.228	6,892
MS	589.038	1,12	30.490	2,28	29.600	5,176
GO	1.296.558	2,47	23.643	1,77	22.978	1,824
DF	729.678	1,39	1.030	0,08	1001	0,141
Sudeste	31.657.267	60,30	569.896	42,67	553.197	1,8
MG	5.028.992	9,58	216.189	16,19	2.09.846	4,299
ES	1.366.697	2,60	93.380	6,99	90.514	6,833
RJ	5.062.596	9,64	26.375	1,97	25.621	0,521
SP	20.198.982	38,48	233.952	17,52	227.216	1,158
Sul	8.435.654	16,07	426.156	31,91	413.942	5,052
PR	2.773.061	5,28	219.061	16,40	212.803	7,9
SC	1.830.550	3,49	43.110	3,23	41.874	2,355
RS	3.832.043	7,30	163.985	12,28	159.265	4,279
Brasil	52.498.955	100,00	1.335.448	100,00	1.296.498	2,544
NO + NE + CO*	12.406.034	23,63	339.396	25,41	329.359	2,736
SW + SU**	40.092.921	76,37	996.052	74,59	967.139	2,484

Fonte: Confaz e Decex

Arrecadação mensal convertida pela taxa cambial comercial(média aritmética – FGV.

Incidência sobre as exportações – estimativa do grupo técnico do Confaz, com base nos dados do Decex/convênios.

Perda calculada em dólares(incidência, arrecadação e perda relativa) e convertida em reais pela aplicação da perda relativa (%ICMS/US\$). *Regiões periféricas (Norte + Nordeste + Centro - oeste); **Regiões centrais (sudeste + sul)

QUADRO 10: DISTRIBUIÇÃO DO PIB DO BRASIL POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO A CUSTO DE FATORES: 1990 - 1998

Regiões e	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
-----------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Estados									
Norte	4,9%	4,8%	4,6%	4,7%	4,6%	4,8%	4,7%	4,8%	4,9%
RO	0,5%	0,6%	0,6%	0,5%	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%
AC	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
AM	1,4%	1,2%	1,1%	1,4%	1,2%	1,2%	1,3%	1,2%	1,3%
RR	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
PA	2,3%	2,4%	2,4%	2,2%	2,1%	2,2%	2,1%	2,2%	2,2%
AP	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
TO	0,1%	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Nordeste	13,1%	12,6%	12,2%	11,9%	12,5%	12,5%	12,4%	12,3%	12,7%
MA	1,1%	0,9%	0,8%	0,8%	0,9%	1,0%	1,0%	0,9%	1,0%
PI	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
CE	1,6%	1,7%	1,7%	1,6%	1,7%	1,7%	1,7%	1,8%	1,8%
RN	0,8%	0,8%	0,8%	0,7%	0,7%	0,8%	0,8%	0,8%	0,9%
PB	0,8%	0,8%	0,7%	0,7%	0,7%	0,8%	0,8%	0,7%	0,7%
PE	2,5%	2,6%	2,4%	2,2%	2,2%	2,3%	2,3%	2,3%	2,3%
AL	1,0%	0,8%	0,8%	0,7%	0,9%	0,8%	0,8%	0,7%	0,8%
SE	0,6%	0,6%	0,6%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
BA	4,2%	4,0%	4,0%	4,2%	4,3%	4,1%	4,1%	4,0%	4,1%
Sudeste	58,2%	59,1%	59,7%	59,4%	58,7%	58,9%	59,9%	60,0%	59,4%
MG	9,51%	9,51%	9,84%	10,10%	10,40%	9,91%	9,77%	9,92%	9,83%
ES	1,48%	1,49%	1,53%	1,50%	1,59%	1,55%	1,55%	1,47%	1,51%
RJ	12,41%	12,02%	11,34%	10,85%	10,21%	10,33%	10,96%	10,96%	11,07%
SP	34,9%	36,1%	37,0%	36,9%	36,5%	37,1%	37,6%	37,7%	37,0%
Sul	16,8%	16,4%	16,7%	17,4%	17,2%	16,7%	15,9%	15,8%	15,9%
PR	6,1%	6,2%	6,0%	6,5%	6,4%	6,3%	5,8%	5,9%	5,9%
SC	3,4%	3,2%	3,1%	3,3%	3,3%	3,2%	3,1%	3,0%	3,0%
RS	7,2%	7,1%	7,6%	7,6%	7,5%	7,2%	7,0%	7,0%	7,0%
Centro – Oeste	6,9%	7,1%	6,7%	6,6%	7,1%	7,2%	7,0%	7,1%	7,2%
MS	1,1%	1,2%	1,2%	1,3%	1,5%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%
MT	1,0%	1,1%	1,1%	0,9%	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%
GO	2,0%	2,1%	2,0%	1,9%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%
DF	2,8%	2,6%	2,5%	2,5%	2,6%	2,7%	2,6%	2,6%	2,7%
Brasil(R\$ milhão)	9,8	52,5	562,9	12.239,1	294.096,0	545.651,3	663.650,4	738.288,3	773.804,8

Fonte: IPEA (www.ipea.org.br)

3.2. A Criação de um Fundo de Compensação para os Estados Exportadores

Nos anos 70, o governo militar incentivou a implantação de grandes projetos energéticos e minerais na região Norte voltados para a exportação de *bens intermediários* para o mercado exterior. Não obstante, os efeitos tecnoeconômicos de *backwards* (para trás) e *forwards* (para frente) desses empreendimentos – tão necessários a formação de uma cadeia produtiva internalizadora e propagadora de renda e emprego - foram escassos na economia regional. Até 1995, portanto antes da Lei Kandir, um dos poucos benefícios desses grandes projetos econômicos, praticamente sem fortes *linkages* tecnoindustrias para com o resto da economia regional, era a arrecadação do ICMS pelos governos estaduais.²⁶ Além disso, o seguro – receita previsto na Lei Complementar nº 87/96, que assegura a

²⁶ Ver Benchimol (1996, 1996a) e Carvalho (1996).

compensação de recursos financeiros da União aos Estados, tem termo final previsto para o final do exercício de 2002.

Nos Estados subnacionais de base econômica essencialmente exportadora, o nível de arrecadação tributária do ICMS depende também do saldo das exportações. Portanto, qualquer desoneração fiscal sobre os produtos e serviços exportáveis pode reduzir a arrecadação dos Estados.²⁷ Neste sentido, a recente desoneração tributária da cobrança do ICMS sobre os produtos e serviços de exportação - sobretudo os minerais, madeireiros, agropecuários - passou a preocupar vários segmentos dos governos estaduais e da sociedade civil devido as perdas que a Lei Kandir poderá trazer à economia nortista do ponto de vista do financiamento dos gastos de investimentos públicos.

A Amazônia brasileira, como uma nova fronteira de recursos naturais estratégicos, é hoje a principal fonte de insumos básicos para suprir a crescente demanda da economia global. Os principais produtos exportados pela região Norte - minerais ferrosos, não-ferrosos e madeireiros - são derivados de *recursos naturais não-renováveis*. A exploração econômica, sobretudo das atividades extrativas e redutoras desses recursos naturais em insumos básicos, afeta o ambiente ecológico e social local sem que seja cobrado a renda da terra.

É reconhecido internacionalmente o alto grau de pureza das matérias – primas dos ferrosos e não ferrosos extraídos das minas da região amazônica. Essa vantagem competitiva própria, apesar de reduzir os custos de eliminação de impurezas das matérias – primas usadas pelas indústrias redutoras da cadeia produtiva do setor mineral - metalúrgico, não gera um adicional de *royalty* pela qualidade e teor da matéria – prima contida nos minerais extraídos do sub solo da região. É bom lembrar que os EUA financiaram o desenvolvimento da sua indústria de base, durante um longo tempo, com a cobrança da *ground rent*, a renda da terra, enquanto hoje nada é cobrado das empresas mineiras, controladas pelo capital internacional, que atuam na região norte.

A desoneração do ICMS das exportações regionais não atrairá, de imediato, novos e maciços investimentos privados se o governo estadual, particularmente em parceria com a União, não investir maciçamente na região em capital social básico - infraestrutura econômica e social - gerador de externalidades positivas rebaixadoras de custos às empresas produtivas. O governo do Estado do Pará, por exemplo, realizou cenários de gastos, particularmente à formação de capital social básico, projetando para o futuro sua expectativa de aumento dos fluxos de receitas tributárias, sobretudo do ICMS, decorrente da maturidade dos projetos agropecuários e minerais. Portanto, nada mais justo que o governo do Estado do Pará, por se sentir prejudicado com a perda das suas receitas tributárias líquidas efetivas e esperadas no futuro, venha solicitar à União uma compensação em outras bases.

Dentre os Estados exportadores da região Norte, o Pará concentra a maior *província mineral diversificada* do planeta cuja base produtiva – exportadora, sobretudo dirigida para o mercado exterior, dota esta unidade da federação de uma espécie de *celeiro de divisas* para o país. Apesar disso, com a desoneração do ICMS das exportações, o Estado do Pará perdeu parcela significativa de sua receita

²⁷ Ver Afonso Jr (1993).

tributária para custear suas despesas de custeio e de gastos de investimentos em serviços públicos e obras de infraestrutura econômica e social.

Entre 1996/1998, a balança comercial com o exterior revela que os Estados superavitários da federação brasileira (15) acumularam um superávit de cerca de US\$ 34 bilhões em divisas líquidas. Enquanto isso, no mesmo período, os Estados deficitários (11) acumularam um déficit comercial de aproximadamente US\$ 58 bilhões, como mostra o quadro 11. Isso impediu que o saldo geral da balança comercial do Brasil, pressionada pelo aumento das importações com a abertura comercial, acabasse provocando um colapso cambial.

No entanto, se essa geração de divisas dos Estados superavitários foi importante para compor o orçamento cambial da União, por outro lado privou os Estados exportadores líquidos da federação da receita do ICMS sobre as exportações devido a Lei Kandir. Na hipótese de equilíbrio da balança comercial, a perda de receita tributária do ICMS dos Estados federados não ocorreria já que, teoricamente, o imposto não pago na saída das mercadorias exportadas para o exterior, seria compensado, posteriormente, na entrada das mercadorias importadas para o país. Neste caso limite, entretanto, a União ficaria privada das divisas líquidas necessárias para prover seu orçamento cambial, o que não é de interesse dos Estados federados.

Não obstante, não fica aí o alto custo de oportunidade financeiro dos Estados superavitários que resultam em ganhos à União. De fato, além da falta de alguma compensação financeira para os Estados com saldo positivo de divisas, a União arrecada, sobre esse saldo de divisas, o imposto sobre as Importação (II) e o imposto sobre produtos industrializados (IPI) na medida que os Estados deficitários realizam suas importações, pelo menos em parte, com as divisas geradas pelos Estados exportadores líquidos, como mostra o quadro 11²⁸.

No entanto, não é só a União que se beneficia das divisas líquidas geradas pelos Estados superavitários, os Estados deficitários, sobretudo São Paulo e Rio de Janeiro, também são beneficiados de duas maneiras: de um lado, porque as importações dos Estados deficitários, indispensáveis à manutenção e elevação do nível de suas atividades econômicas, são viabilizadas, em parte, pelas divisas líquidas geradas pelos Estados superavitários; e, de outro, porque o ICMS sobre as importações do exterior é devido aos Estados onde tem domicílio o importador. Assim, as mercadorias importadas no exterior pelos Estados deficitários, com as divisas líquidas geradas pelos Estados superavitários - que recebem tributos daqueles nas saídas das exportações - irão gerar receitas de ICMS ao tesouro dos Estados deficitários na entrada das mercadorias importadas no país²⁹.

Essa distorção do federalismo fiscal gera um certo paradoxo, pois, se o slogan do governo federal é "exportar é a solução", depois substituído por "exportar é a salvação", há que se rever essa legislação tributária que vem premiando os Estados deficitários e penalizando os Estados

²⁸ No exercício de 1998, essa arrecadação foi de R\$ 2,8 bilhões ao câmbio médio da época de R\$ 1,70/US\$.

²⁹ No exercício de 1998, essa arrecadação foi estimada em R\$ 2,7 bilhões a taxa média de câmbio atual de R\$ 1,70/US\$.

superavitários que geram importantes divisas para o país³⁰. Mas, o sacrifício dos Estados superavitários, mormente aqueles dependentes do FPE, não fica aí.

De fato, como o crescimento das exportações (desoneradas do ICMS) sobre as importações (oneradas com o ICMS), em geral, advém de grandes empresas intensivas em capital e poupadoras de força de trabalho não qualificada – condição básica para competirem com êxito no mercado globalizado – haverá nesses Estados uma expressiva, porém ilusória, renda per capita de suas populações, o que poderá reduzir a participação dos mesmos no FPE, uma vez que o inverso da renda per capita constitui importante fator na determinação do índice para o rateio do citado fundo. Percebe-se, portanto, a necessidade de buscar uma solução alternativa que, se não elimine o problema, pelo menos reduza a flagrante injustiça fiscal.

A emenda aditiva nº CE – 52/96, enviada à Comissão da Reforma Fiscal do Congresso Nacional pelo Governo do Estado do Pará, principal prejudicado com a LC:nº 87/96, admite três hipóteses para corrigir essa injustiça tributária agravada com a Lei Kandir³¹.

1. Partilha em partes iguais, entre a União e os Estados superavitários, da arrecadação do II e do IPI incidentes sobre as importações correspondentes ao valor das divisas líquidas geradas pelos ditos Estados;
2. Repasse de recursos financeiros expressos em real, da União aos Estados superavitários, de valor correspondente a US\$ 1,00 para cada US\$ 10,00 gerado pelo saldo positivo da balança comercial dos Estados superavitários;
3. Criação de um fundo de compensação fiscal formada com uma parcela do II a ser partilhado entre os Estados superavitários.

A última hipótese é mais ampla e atende os interesses dos entes federados prejudicados com a Lei Kandir. De qualquer modo, o valor a ser rateado entre os Estados superavitários deve ser proporcional a contribuição de divisa líquidas de cada um, limitada a maior cota em 30% do montante a distribuir. Uma oportunidade impar se apresenta, neste momento, com a reforma fiscal que, entre outras medidas, pretende criar um imposto sobre valor adicionado (IVA) através aglutinação dos impostos indiretos (ICMS, IPI e ISS) sob a disciplina da União.

No caso de prevalecer essa alternativa, talvez se pudesse estender a hipótese a um IVA sobre as importações a ser arrecadado pela União e distribuído aos Estados e Distrito Federal na proporção das exportações de cada um unidade federada. Aqui a participação teria por base o total de divisas geradas e não apenas as divisas líquidas como sugere a emenda aditiva nº CE – 59/99. Mesmo assim, a proposta da emenda ou sua alternativa, se aceita, deverá estimular os Estados a se engajarem mais no esforço de elevar as exportações brasileiras.

QUADRO 11: BALANÇA COMERCIAL DOS ESTADOS DO BRASIL: 1996 - 1998

³⁰ SEFA (1999, p. 1 - 3).

³¹ Ver o excelente artigo de Tavares (1999, p.216 – 225).

Estados	1996			1997			1998		
	X	M	BC	X	M	BC	X	M	BC
MG	5.790	2.850	2.940	7.227	3.790	3.437	7.588	3.828	3.760
PA	2.117	254	1.863	2.264	228	2.036	2.208	254	1.954
SC	2.637	1.232	1.405	2.806	1.493	1.312	2.602	1.211	1.391
RS	5.664	4.330	1.333	6.271	3.839	2.432	5.628	4.329	1.300
MT	659	47	612	927	86	841	650	88	561
BA	1.846	1.421	425	1.868	1.673	195	1.829	1.465	364
MA	681	403	278	745	433	311	636	319	316
AL	289	183	106	341	142	199	290	82	208
PR	4.246	2.465	1.781	4.854	3.405	1.449	4.228	4.065	163
GO	387	235	152	476	274	202	382	305	76
AP	102	37	65	64	49	16	62	17	45
PI	62	49	14	62	49	13	59	27	32
MS	306	55	251	384	138	246	175	144	32
RO	28	16	12	37	17	20	38	15	23
RN							102	81	21
E.Superav.(1)	24.815	13.577	11.238	28.324	15.616	12.709	26.374	16.149	10.225
RN	95	101	(7)	96	134	(39)			
AC	2	2	1	0	26	(26)	1	1	(0)
RR	7	7	0	3	6	(3)	2	10	(8)
TO	1	2	(1)	10	25	(15)	13	38	(24)
SE	56	138	(82)	40	131	(91)	31	104	(73)
PB	103	184	(81)	87	217	(130)	54	155	(101)
CE	380	813	(433)	353	740	(387)	355	652	(297)
DF	31	271	(240)	8	320	(312)	5	384	(379)
PE	341	818	(477)	2.547	4.339	(1.792)	362	915	(553)
ES	2.454	3.138	(683)	1.734	5.342	(3.608)	2.408	3.472	(1.064)
RJ	1.884	5.097	(3.213)	193	4.388	(4.195)	1.782	4.523	(2.741)
AM	144	4.343	(4.199)	18.092	29.070	(10.978)	266	3.096	(2.830)
SP	16.575	25.704	(9.129)	18.092	29.070	(10.978)	18.220	27.895	(9.675)
E.Deficit.(2)	22.075	40.618	(18.543)	41.255	73.808	(32.553)	23.500	41.245	(17.745)
Total 3(1+2)	46.890	54.196	(7.305)	69.579	89.424	(19.845)	49.875	57.395	(7.520)

Fonte: Secex

Valores em US\$ milhão

X - Exportação; M - Importação; BC - Balança Comercial

E. Superavit. - Estados Superavitários; E. Deficit. - Estados Deficitários

No caso do Estados superavitários, é provável que haverá um adicional de receita tributária proporcional ao incremento das exportações sobre as importações. Enquanto isso, para os Estados deficitários, que hoje são beneficiados com as divisas líquidas dos Estados superavitários, haverá uma justa compensação e a segurança de que seus esforços, no sentido de aumentar suas exportações para o exterior, não serão penalizados na hipótese de virem se tornar Estados superavitários.

Conclusões

A desoneração do ICMS sobre as exportações de produtos primários e semi - elaborados e a possibilidade de deduzir o ICMS pago nas compras de máquinas e equipamentos e de material de

consumo, não diretamente incorporado no processo produtivo, representam um passo decisivo na direção de eliminar certas distorções que penalizavam as exportações brasileiras. No entanto, a taxação das exportações de produtos primários e de semi-elaborados através do ICMS gerava uma receita fiscal importante para os Estados menos desenvolvidos que, por essa razão, adotaram uma postura contrária à retirada desta forma de tributação.

Quanto à possibilidade de abater o ICMS pago nas compras de bens de capital e de material de consumo, não diretamente aplicado na atividade produtiva, as medidas não discriminam as vendas entre os mercados interno e externo, favorecendo, assim, tanto os produtos exportáveis como os bens competitivos com as importações. Mas, a redução desse imposto sobre bens de capital, sem alterar os encargos sociais incidentes sobre a mão-de-obra, pode afetar os preços relativos dos fatores de produção em favor de técnicas mais intensivas em capital, o que poderá acarretar, no longo prazo, um aumento na taxa de desemprego. Por outro lado, o mesmo aumento na taxa de retorno do investimento poderia ser atingido através da redução no custo do trabalho, o que, ao contrário da medida adotada, favoreceria o nível de emprego.

A plena desoneração do ICMS para os produtos e serviços de exportação vem agravar a crise financeira dos Estados que, como o Pará, dependem das receitas tributárias das exportações. Por isso, é preciso que a União compense as perdas tributárias dos Estados. Para isso, o esquema de compensação financeira e os prazos devem estar associados a dinâmica das exportações e as previsões do efeito do aumento das vendas no mercado externo sobre as receitas de ICMS provenientes do ritmo de crescimento das exportações. Convém observar que a emenda constitucional, proposta inicialmente pelo próprio governo federal, previa a criação de um fundo fiscal para essas perdas, equivalente a 10% da receita do IPI - correspondente a R\$ 1,6 bilhão de reais (1995) - por um prazo de cinco anos a partir da sua aprovação.

Referências

- AFONSO, J.R (1993). *Estimativa do ICMS sobre as exportações de produtos básicos e semi - elaborados*. Rio de Janeiro: BNDES.
- AFONSO, J.R (1993a). *Divisão nacional dos recursos tributários pelos três níveis de governo*. Rio de Janeiro, BNDES. (mimeo)
- BENCHIMOL, Samuel (1996). *Amazônia 95: Paraíso do fisco e celeiro de divisas*. Manaus, reprográfica.
- BENCHIMOL, Samuel (1996a). *Exportação da Amazônia Brasileira:1994/1995*. Manaus, reprográfica.
- CARVALHO, David Ferreira (1996). *Desoneração do ICMS das Exportações e a Crise das Finanças Públicas do Estado do Pará*. Belém, Sefa. (mimeo).
- CARVALHO, David Ferreira (1997). Globalização Financeira, Estabilização e Finanças Públicas na Economia Brasileira. *Anais do II Encontro Nacional de Economia Política*, V. 3. São Paulo, SBEP
- DAIN, Sulamis (1995). Experiência Internacional e Especificidade Brasileira. In: *Reforma Tributária e Federação*. Rui Brito Álvares Affonso & Pedro Luiz Barros da Silva (Org.). São Paulo, FUNDAP.
- JUSTEN FILHO, Marçal (1984). Crédito de ICM na isenção e na não incidência. *Revista de Finanças Públicas*. Brasília, MF.
- KANDIR, Antônio (1998). *O Caminho do Desenvolvimento: do Brasil hiperinflacionário ao Brasil competitivo e solidário*. São Paulo, Atlas.
- KUME, Honório & Piani, Guida (1996). O ICMS sobre as Exportações Brasileiras: Uma Estimativa da Perda Fiscal e do Impacto sobre as Vendas Externas. *Texto Para Discussão nº 465*. Brasília, Ipea.
- PIANCASTELLI, Marcelo & Perobelli, Fernando (1996). ICMS; evolução recente e guerra fiscal. *Texto para Discussão nº 402*. Brasília, IPEA.
- PIANI, G & KUME, H (1995). *Nota Sobre o ICMS nas Exportações de Produtos Básicos e Semi - Elaborados no Brasil*. Rio De Janeiro: Dipes/Ipea, Maio. (mimeo).
- MARTONE, Celso L. et.alli (1994). *Uma Proposta de Reforma Fiscal para o Brasil*. São Paulo, Fipe.
- MELLO, Lúcio Camargos Barbosa & Nabão, Márcia Maria de Oliveira (1997). A Desoneração do ICMS: na rota da redução do custo Brasil. *Boletim do Banco Central do Brasil Vol 34. Separata: Coletânea de Notas Técnicas*. Brasília, Bacen.
- MUSGRAVE, Richard (1973). *Teoria das Finanças Públicas*. São Paulo, Atlas/MEC.
- RESENDE, F (1983). *Finanças Públicas*. São Paulo, Atlas.
- REIS, Estáquio José (1996). Capacidade tributária dos estados brasileiros: 1970/90. *Texto para discussão nº 404*. Brasília, IPEA.
- SANTANA, Antônio Cordeiro de (1998). *Memória de Cálculo do Valor de Recursos a Ser Repassado Para o Estado, Compensando a Lei Kandir*. Belém, Sefa. (mimeo)
- SEFA/PA(1999).*Emenda Aditiva Nº CE – 59/99 ao Projeto de Emenda à Constituição Nº 175*. Belém, Sefa.(mimeo).

TAVARES, Maria da Conceição (1999). Uma Nova Filosofia Fiscal. In: *Destruição Não Criadora: memórias de um mandato popular contra a recessão, o desemprego e a globalização subordinada*. Rio de Janeiro, Record.