

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**ANGELA BOZZETTO**

**LEI KANDIR, AS FINANÇAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E O PACTO  
FEDERATIVO**

**Porto Alegre**

**2017**

**ANGELA VIRTÍ BOZZETTO**

**LEI KANDIR, AS FINANÇAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E O PACTO  
FEDERATIVO**

Trabalho de Conclusão do Curso submetido  
ao Departamento de Economia da  
Faculdade de Ciências Econômicas da  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul,  
como requisito parcial para obtenção do  
título de Bacharel em Ciências Econômicas

Orientador: Prof. Dra. Rosa Angela Chieza

**Porto Alegre**

**2017**

#### CIP - Catalogação na Publicação

Bozzetto, Angela Virti

Lei Kandir, as finanças do Estado do Rio Grande do Sul e o pacto federativo / Angela Virti Bozzetto. -- 2017.

96 f.

Orientador: Rosa Angela Chieza.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas, Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. Lei Kandir. 2. ICMS. 3. Pacto Federativo. 4. Rio Grande do Sul. I. Chieza, Rosa Angela, orient. II. Título.

**ANGELA VIRTÍ BOZZETTO**

**LEI KANDIR, AS FINANÇAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E O PACTO  
FEDERATIVO**

Trabalho de Conclusão do Curso submetido  
ao Departamento de Economia da  
Faculdade de Ciências Econômicas da  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul,  
como requisitos parcial para obtenção do  
título de Bacharel em Ciências Econômicas

Aprovada em: Porto Alegre, 21 de Dezembro de 2017.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dra. Rosa Angela Chieza - Orientadora  
UFRGS

---

Prof. Dr. Robert Iturriet Ávila  
UFRGS

---

Prof. Ário Zimmerman  
UFRGS

## RESUMO

Em 1996, foi aprovada a Lei Kandir, responsável pela regulamentação do imposto de maior importância de competência estadual, o ICMS. Além disso, a referida norma estabeleceu isenções da cobrança de ICMS sobre produtos exportados primários e semi-elaborados. Também foram definidos aproveitamentos de créditos tributários para ativos fixos, de uso e consumo, e de gastos com energia elétrica e com serviços de telecomunicação. Esses mecanismos, bem como o formato de compensações definido pela Lei, geraram impactos nas finanças públicas e na economia do Rio Grande do Sul, e nas relações federativas. Assim, esse trabalho se propõe a apresentar, via evidências empíricas e teóricas, as consequências dessa política. Dessa forma, ao fim da pesquisa, conclui-se que as isenções e os créditos tributários instituídos na Lei Kandir não só não alcançaram os objetivos macroeconômicos a que se proporem inicialmente, como também foram prejudiciais às finanças e a autonomia dos estados subnacionais, colaborando para um processo de centralização e de afetação do Pacto Federativo.

**Palavra-chave:** Lei Kandir. ICMS. Pacto Federativo.

## ABSTRACT

In 1996, Kandir Law was approved. This law is responsible for the regulation of the most important tax under state jurisdiction, the Value-Added Tax on Sales and Services (ICMS). Furthermore, the referred standard establishes the collection of ICMS on primary and semi-elaborated exported products. Tax credits have also been defined for fixed assets, of use and consumption, and for electric energy and telecommunication services. These mechanisms, as well as the compensation format defined by the Law, have had an impact on public finances and on the economy of Rio Grande do Sul, and its relations with the federal government. Thus, this paper proposes to present, through empirical and theoretical evidence, the consequences of this policy. It was concluded, at the end of the research, that tax exemptions and credits instituted by the Kandir Law not only failed to achieve macroeconomic objectives, but were also detrimental to finance and the autonomy of the subnational states, contributing to a process of centralization and affectation of the Federative Pact.

**Key words:** Kandir Law. ICMS. Federative Pact.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - O Pêndulo da descentralização e centralização de Poder no Brasil.....	16
Quadro 2 - Repartição das competências tributária antes e depois da Constituição Federal de 1988.....	22
Quadro 3 - Repartição das receitas dos impostos antes e depois da Constituição Federal de 1988.....	23
Quadro 4 - Base legal: constituição Federal de 1988, a Lei Kandir e suas alterações...	46
Quadro 5 - Formas de Compensações ligadas às desonerações e aos créditos tributários instituídos pela Lei Kandir.....	61

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Repartição das Receitas entre os Entes Federados, no Brasil, de 1960 a 1985.....	19
Tabela 2 - Repartição das Receitas entre os Entes Federados no Brasil, de 1980 a 1991.....	24
Tabela 3 - Saldo da conta de Transações Correntes da Balança de Pagamentos, de 1995 a 2003, em milhões de US\$.....	36
Tabela 4 - Valores previstos de entrega de recursos a títulos de compensações da Lei Kandir anuais, conforme anexo original, por ente federado, em milhões de R\$.....	44
Tabela 5 - Coeficientes de Participação dos estados no Fundo Orçamentário de Compensações da Lei Kandir, em %.....	49
Tabela 6 - Comportamento das perdas e compensações, em termos reais, decorrentes da Lei Kandir do Estado Rio Grande do Sul, em milhões de R\$.....	55
Tabela 7 - Divisão do total, em termos reais, transferido pela União para o Estado do Rio Grande do Sul por tipo de compensação, em milhões de R\$.....	62
Tabela 8 - Diferença entre o valor, em termos reais, declarado como compensado entre pela CONFAZ e pelo Tesouro Nacional, em milhões de R\$.....	67
Tabela 9 - Comparação entre valor das perdas líquidas em função da Lei Kandir com os gastos em todas as funções do Rio Grande do Sul, em 2015, em milhões de R\$.....	70
Tabela 10 - Participação por fator agregado no total das exportações do Estado do Rio Grande do Sul.....	81

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Participação dos estados subnacionais no total das receitas disponíveis, no Brasil, de 1991 a 2005.....	26
Gráfico 2 - Participação dos estados subnacionais no total do bolo tributário, no Brasil, de 2005 a 2014.....	30
Gráfico 3 - Ordem de Estados com maior participação no total das transferências da Lei Kandir, de acordo com os Coeficientes Individuais de Participação.....	50
Gráfico 4 - Comportamento do montante de perdas brutas, em termos reais, na arrecadação do ICMS, em função das desonerações concedidas pela Lei Kandir, no Rio Grande do Sul, em milhões de R\$.....	57
Gráfico 5 - Comportamento do montante, em termos reais, de transferências da União para o Estado do Rio Grande do Sul a título das compensações sobre as desonerações concedidas pela Lei Kandir, em milhões de R\$.....	58
Gráfico 6 - Comportamento da porcentagem das perdas relativas às desonerações da Lei Kandir do Estado do Rio Grande do Sul compensadas pelas transferências da União.....	59
Gráfico 7 - Divisão do total transferido pela União para o Estado do Rio Grande do Sul por tipo de compensação.....	63
Gráfico 8 - Comportamento do PIB real do Estado do Rio Grande do Sul, entre 1996 e 2015, em milhões de R\$.....	66
Gráfico 9 - Comportamento do montante exportado no Estado do Rio Grande do Sul, de 2000 a 2015, em milhões de US\$.....	67
Gráfico 10 - Porcentagem das desonerações concedidas pela Lei Kandir no total das renúncias fiscais do ICMS no Rio Grande do Sul, de 2003 a 2015.....	75
Gráfico 11 - Comparativo entre a representatividade das exportações no PIB do Estado do Rio Grande do Sul e da União, no período de 1996 a 2008, em %.....	78
Gráfico 12 - Comportamento da participação por fator agregado no total das exportações do Estado do Rio Grande do Sul.....	80
Gráfico 13 - Taxa de câmbio nominal Real-Dólar, de 1994 a 2017.....	83

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Atos e Disposições Constitucionais Transitórios
ADO	Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
AI-5	Ato Institucional Número Cinco
Art	Artigo
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CF	Constituição Federal
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CTB	Carta Tributária Brasileira
EC	Emenda Constitucional
FEE	Fundação de Economia e Estatística
FEX	Auxílio Financeiro de Fomento à Exportação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização do Magistério
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
ICM	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IGP-DI	Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna
IPI	Imposto sobre Produto Industrializado
IR	Imposto de Renda
IVA	Imposto sobre Valor Agregado
LC	Lei Complementar
LK	Lei Kandir
LOA	Lei Orçamentária Anual
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PLP	Projeto de Lei Complementar
SEFAZ/RS	Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul
SELIC	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
TCE/RS	Tribunal de Contas Estadual do Rio Grande do Sul
TCU	Tribunal de Contas da União
VE	Valor de Entrega

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>10</b>
<b>2 FEDERALISMO</b> .....	<b>13</b>
2.1 TIPOS DE FEDERALISMO .....	13
2.2 O FEDERALISMO NO BRASIL: ASPECTOS HISTÓRICOS .....	15
<b>3 LEI KANDIR: CONTEXTO, OBJETIVOS E ALTERAÇÕES</b> .....	<b>32</b>
3.1 CONTEXTO ECONÔMICO E POLÍTICO DA LEI KANDIR .....	32
3.2 COMPENSAÇÕES DAS PERDAS DE RECEITAS DO ICMS NOS ESTADOS .....	36
<b>3.2.1 A Compensação das Perdas através do Seguro Receita</b> .....	<b>39</b>
3.3 ALTERAÇÃO NA BASE LEGAL DA LEI KANDIR .....	46
<b>3.3.1 Emenda Constitucional nº 14 de 1996: instituição do FUNDEF</b> .....	<b>47</b>
<b>3.3.2 Lei Complementar nº 92 de 1997 e nº 99 de 1999</b> .....	<b>48</b>
<b>3.3.3 Lei Complementar nº 102 de 2000</b> .....	<b>49</b>
<b>3.3.4 Lei Complementar nº 115 de 2002</b> .....	<b>51</b>
<b>3.3.5 Auxílios Financeiros</b> .....	<b>52</b>
<b>3.3.6 Emenda Constitucional nº42 de 2003</b> .....	<b>53</b>
<b>4 IMPACTOS DA LEI KANDIR NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL</b> .....	<b>55</b>
4.1 PERDAS E COMPENSAÇÕES RESULTANTES DA LEI KANDIR .....	55
<b>4.1.1 Formas compensatórias das desonerações instituídas pela Lei Kandir</b> .....	<b>60</b>
<b>4.1.2 Guerra dos Números: divergência dos valores declarados pela União e pelos estados relacionados às compensações da Lei Kandir</b> .....	<b>64</b>
4.2 PACTO FEDERATIVO E A LEI KANDIR.....	68
<b>4.2.1 Correlação vertical de forças no federalismo</b> .....	<b>69</b>
4.2.1.1 Autonomia financeira dos estados nacionais .....	69
4.2.1.2 A correlação desigual de forças entre os entes federados no processo de negociação .....	71
4.2.1.3 Massacre da competência tributária.....	73
<b>4.2.2 Federalismo horizontal</b> .....	<b>77</b>
4.3 CONSEQUÊNCIAS DOS MECANISMOS DA LEI KANDIR NA ECONOMIA RIO-GRANDENSE.....	79

<b>4.3.1 Processo de desindustrialização.....</b>	<b>79</b>
<b>4.3.2 Comércio externo e o déficit na balança de pagamentos no Brasil .....</b>	<b>81</b>
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>84</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>86</b>
<b>APENDICE A - ENTREVISTA COM CEZAR BUSATTO.....</b>	<b>90</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Em 1994, o Plano Real, com o objetivo de combater a inflação, provocou desequilíbrio nas contas externas do país, em função da adoção da valorização cambial, que ampliava as importações e reprimia as exportações do país, ao encarecê-las. Além disso, a adoção da alta taxa de juros, via aumento da taxa básica (SELIC), a qual tinha como objetivo atrair a entrada de capitais externos e controlar a alta de preços, ao mesmo tempo comprimiu investimentos internos. Nesse cenário, em 1996, o Deputado Federal Antônio Kandir apresentou o Projeto de Lei (PL)nº 95, o qual tinha como objetivo regulamentar o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços, pendente desde a instituição do referido imposto na Constituição Federal de 1988. Entretanto, o referido projeto também propunha uma série de desonerações e de créditos de aproveitamento tributário sobre o Imposto, visando aumentar a competitividade dos produtos nacionais no mercado internacional e do nível de investimento produtivo interno. Dessa forma, definiram-se as renúncias fiscais do ICMS sobre os produtos exportados semielaborados e primários, além de criar créditos para o aproveitamento tributário sobre ativos - fixo, de uso e consumo, e de uso de energia elétrica e serviços de telecomunicações. Essas normas previstas no PL nº 95/1996, foram aprovadas, dando origem a Lei Complementar nº 87 de 1996, popularmente conhecida como Lei Kandir.

O ICMS, entretanto, é um tributo de competência dos estados, e sendo o principal em termos arrecadatórios desses entes, é uma das principais formas de receitas que garantem a manutenção orçamentária dos entes subnacionais. Entretanto, de acordo com o Artigo 18 da Constituição Federal de 1988, a organização político-administrativa do país compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos. Dessa forma, para manter o princípio da forma de estado federalista, o Governo Federal deveria conceder compensações às perdas arrecadatórias em função das renúncias fiscais. Nos 21 anos de vigência da Lei Kandir, contudo, muitos estados, entre eles o Rio Grande do Sul, defenderam a insuficiência destas compensações, fato que levou a inúmeras modificações na lei, visando a adequação destes valores.

Diante disso, esta pesquisa tem como objetivo principal observar o impacto da Lei Kandir e de seus mecanismos na economia do Rio Grande do Sul tanto nos aspectos das finanças públicas, quanto nos aspectos macroeconômicos e nas relações federativas no Brasil.

Como metodologia para a produção do trabalho, fez-se uma revisão bibliográfica e documental para a formulação do embasamento teórico e legal da pesquisa. Utilizou-se também dados captados por centros de pesquisas, produzindo-se uma pesquisa descritiva, buscando provar a hipótese central do trabalho. Esta se trata da ideia de que a Lei Kandir foi prejudicial, tanto para as finanças do Estado do Rio Grande do Sul, quanto para as relações federativas.

Por ser o tema dessa pesquisa cercado de controvérsias e discussões, na maioria das vezes apenas supositórias sobre os acontecimentos, realizou-se uma entrevista<sup>1</sup> com o Secretário da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul à época das negociações e da aprovação da Lei Kandir, a fim de ter acesso a informações não disponíveis em nível acadêmico, por serem de cunho política, de um dos protagonistas dos processos.

Esta pesquisa se mostra importante, dada a atual situação de déficit das finanças do Rio Grande do Sul, levando ao parcelamento da folha de pagamento dos servidores estaduais e a um novo processo de renegociação da dívida do Rio Grande do Sul com a União. Dessa forma, elementos responsáveis pela redução das receitas, como as renúncias fiscais, são de relevante análise. Além disso, dado que a maior parte da dívida do Estado tem como credora a União, as compensações não realizadas são vistas para muitos analistas e parte da população como forma de redução do débito.

Além disso, dado o poder multiplicador dos gastos e das finanças públicas na dinâmica na economia, o estudo sobre a situação das contas públicas é importante na medida em que influencia uma série de outros fatores na economia, desde índices básicos, como inflação e taxa de juros, até elementos mais complexos como o “humor” e a expectativa do mercado e o grau e a propensão de investimentos. Também, sendo o Estado o promotor do desenvolvimento econômico e social, via investimento em políticas públicas, é pertinente analisar a capacidade desse agente em construir e

---

<sup>1</sup>A transcrição completa da pesquisa está disponível no anexo deste trabalho.

custear essas ações. Outro aspecto que define a importância da pesquisa é a cidadania. Isso porque uma das suas dimensões é o controle social das contas e política públicas, além da participação direta dos cidadãos nas decisões políticas.

Para alcançar os objetivos propostos, além desta Introdução, aborda-se, no Capítulo 2, a questão do federalismo, apresentando tanto aspectos teóricos relacionados a essa forma política de estado, como seus princípios e características básicas, quanto aspectos históricos, em especial no Brasil. Já, no Capítulo 3, analisa-se os aspectos referentes a Lei Kandir - seu contexto definidor, seus mecanismos de desonerações e compensações. Por fim, no Capítulo 4, apresentam-se, através de dados empíricos, o impacto dos mecanismos da Lei Kandir na economia gaúcha, tanto em nível das finanças públicas, como na sua arrecadação, quanto em termos macroeconômicos, como o nível e a composição das suas exportações. E, por fim, na Conclusão, apresentam-se as considerações finais sobre o tema.

## 2 FEDERALISMO

Neste capítulo objetiva-se apresentar uma revisão teórica acerca dos aspectos teóricos e históricos da forma de estado federativo no Brasil. Para tanto, na Seção 2.1 discute-se a definição do federalismo, bem como suas características, como os aspectos que fazem esse formato de organização dos estados e a correlação de forças existente entre os entes. Na Seção 2.2 apresenta-se a evolução histórica do federalismo no Brasil. Assim, aborda-se a oscilação existente entre um federalismo centralizado e um federalismo descentralizado, que caracteriza a trajetória do nosso país. Para isso, o item desenha as políticas e relações que descreveram cada período, da independência até os dias atuais.

### 2.1 TIPOS DE FEDERALISMO

Os estados nacionais podem se organizar politicamente sob duas formas. Uma delas é o estado unitário, na qual “o governo central é anterior e superior às instâncias subnacionais, e as relações de poder obedecem a uma lógica hierárquica e piramidal”(ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 3-4), em que as decisões políticas e econômicas provêm da administração central. Contrapondo a isso, o estado federativo se define, segundo Oliveira (2007), como uma forma de Estado, na qual as diferentes esferas da administração pública – federal, estadual, municipal, provincial– são dotadas de autonomia e competência para legislar sobre assuntos de seu interesse.

Para Abrucio e Franzese (2007), os países adotam o modelo federativo quando há grande heterogeneidade em uma determinada nação, vinculadas às questões territoriais, como grande extensão ou diversidade física, às diferenças étnicas, culturais ou lingüísticas, ou então às disparidades socioeconômicas entre suas regiões. Assim, segundo Santos (2006), através de um pacto (*foedus*, do latim, de onde deriva a palavra federalismo), os entes subnacionais se comprometem a respeitar a diversidade e a autonomia uns dos outros e a se integrar sobre o prisma de uma unidade federativa. Este acordo é selado através da promulgação da Constituição Nacional. Surge assim, a

esfera central, responsável pela união e manutenção do contrato e pela mediação de conflitos.

Assim, no federalismo, convivem duas forças. A primeira trata-se da interdependência e cooperação entre os entes subnacionais, buscando atingir objetivos comuns, como o desenvolvimento, o crescimento, a proteção e o bem-estar da nação. Isso, entretanto, sem renunciar a segunda força: da autonomia política, administrativa e econômica. Para tanto, afirmam-se elementos como as eleições livres dos seus representantes, a promulgação de leis de interesse de sua população e território, a liberdade de ações e políticas de investimento e gestão para sua região, e a possibilidade de possuírem suas próprias fontes de receitas para desempenhar suas atribuições.

Em função disso, Oliveira (2007) defende que esta forma de estado só pode ser mantida e vigorar num regime democrático. Isso porque quando determinadas forças prevalecem e buscam impor suas vontades aos demais, as condições que sustentam o pacto se desfazem. O equilíbrio na correlação de forças se faz importante no cenário federativo, entretanto, não apenas entre os entes subnacionais entre si, mas também entre estes e o governo central. No caso contrário, o aumento do poder na administração central, via centralização de competências, recursos e atribuições, pode significar a substituição de um estado federativo por um estado unitário, de natureza autoritária, dada a heterogeneidade característica do país. Assim, segundo Abrucio e Franzese (2007, p.3), “procura-se (...) evitar tanto a excessiva centralização como a fragmentação oligárquica do poder”.

Barbosa (1996) afirma que os benefícios dessa forma de estado, portanto, estão principalmente em três elementos. O primeiro é o aumento da eficiência da alocação de recursos, em função da descentralização da produção de bens e serviços públicos em várias esferas. Já o segundo trata-se do aumento da participação política da sociedade, em função da escolha descentralizada dos seus representantes. Esse ponto dialoga, portanto, com a ideia do fortalecimento democrática consequente do federalismo de Oliveira (2007). O último ponto positivo da adoção dessa forma de estado é a proteção das liberdades básicas e dos direitos individuais dos cidadãos, em função da maior proximidade dos representantes e de seus serviços em relações aos indivíduos.

## 2.2 O FEDERALISMO NO BRASIL: ASPECTOS HISTÓRICOS

Para Oliveira (2007) e Abruzio e Franzese (2007), o federalismo moderno tem suas origens na independência dos Estados Unidos. Antes treze colônias independentes, se uniram, em 1787, consolidando seu Estado Nacional, através da formação de uma esfera central, sem abandonar suas autonomias - administrativa, política, tributária e orçamentária. Assim, o processo de formação do Estado federalista se deu através de uma força centrípeta, que uniu unidades autônomas e independentes.

Já no Brasil, segundo Abruzio e Franzese (2007), o modelo federativo foi construído de forma oposta. Nos primeiros anos de independência, o país foi regido por um Império bastante centralizado, com base na Constituição de 1824. Levando Barbosa (1996) a defender que, nesse período, o país passou por um modelo unitário. Posterior, no período da antiga república, forças centrípetas levaram a um processo de descentralização do poder do Governo Federal para os estados, gerando as oligarquias estaduais, protagonistas políticas até a década de 1930. Assim, citando Rui Barbosa, o autor afirma que “tivemos União antes de ter estados, tivemos o todo antes das partes”.

A história do federalismo no Brasil, entretanto, se caracteriza principalmente pela oscilação entre os movimentos de centralização e de descentralização política. Na centralização ocorre a diminuição da autonomia política dos entes subnacionais, em favor da União. Em alguns casos, esse movimento pode levar a perda da prerrogativa de eleições livres para seus representantes, da autonomia financeira, com perda de fontes de financiamento e de competências tributárias, e da autonomia orçamentária, com maior controle e decisões centrais sobre a alocação dos gastos dos estados e municípios. Esse cenário caracteriza o período logo após a independência, durante o império, e os períodos de ditadura no Brasil durante o Estado Novo (de 1937 a 1945) e a ruptura institucional de 1964 a 1985.

Percebe-se ainda uma tendência a esse movimento nos últimos anos, fato que será discutido ao decorrer do texto, através de evidências e análises de outros pesquisadores.

Já o segundo movimento, de descentralização, se caracteriza pelo aumento da autonomia política, orçamentária e tributária dos entes subnacionais. Esse movimento

marcou o país a partir da Constituição de 1834, frente à necessidade de apoio das oligarquias estaduais depois da independência, e após a proclamação da república (1891 a 1930). A descentralização também caracterizou o período entre ditaduras, de 1946 a 1964, e a partir da Carta Magna de 1988, sendo o fortalecimento do formato federalista um dos pontos centrais da Assembléia Constituinte de 1988.

No Quadro 1, sistematiza-se a oscilação entre esse movimento de maior centralização de poder no Governo Federal e o de maior autonomia dos estados, de acordo com os períodos da história do Brasil.

Quadro 1- O Pêndulo da descentralização e centralização de Poder no Brasil.

<b>Carta Magna</b>	<b>Movimento</b>	<b>Fato histórico</b>
CF/1824	Centralização	Independência (1822) da metrópole e ascensão do Império brasileiro
CF/1834	Descentralização	Fortalecimento das oligarquias regionais
CF/1840	Centralização	Surgimento de focos de descontentamento
CF/1891	Descentralização	Proclamação da República (1891)
CF/1930	Centralização	Nova República e Estado Novo (1937)
CF/1946	Descentralização	Fim do Estado Novo (1937-1945)
CF/1967	Centralização	Ruptura Institucional (1964)
CF/1988	Descentralização	Restabelecimento da Democracia
Anos 1990	Tendência Centralizadora	Renegociação de Dívidas entre União e Estado (1998); Lei Kandir (1996); Lei de Responsabilidade Fiscal (2000).

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

A Constituição Federal de 1834 marcou o processo de reforma em busca da descentralização, em contraponto à primeira carta magna do país (1824), com forte tendência centralizadora, caracterizada por instituir um estado unitário. A ampliação dos poderes dos entes subnacionais se deu através da criação de assembleias locais e da repartição das receitas governamentais. Esse movimento foi revertido, entretanto, na carta constitucional de 1840, em função do surgimento de focos de descontentamentos estaduais, em busca de ainda mais autonomia.

Já a primeira constituição do Estado Republicano, em 1891, trouxe uma grande mudança na definição da forma de estado no país. Através dela o Brasil foi contemplado com o federalismo como forma de organização político-administrativo. Assim, os estados receberam a autonomia política para elegerem seus representantes e para escreverem suas constituições estaduais, autonomia administrativa, com a criação dos três poderes

também em âmbito subnacional, e autonomia tributária, através da divisão de competências entre Poder Central e estados e da possibilidade destes últimos criarem novos impostos. Segundo Soares (1997), a partir de então, as competências da União estavam limitadas à defesa nacional, às relações exteriores e ao controle do sistema financeiro monetário e cambial.

Entretanto, segundo Oliveira (2007), a Constituição Republicana não instituiu nenhum tipo de transferências fiscais entre as esferas governamentais. Assim, não foram criados mecanismos para a redução das desigualdades regionais de renda, predominando o espírito de um federalismo competitivo. Assim, “a federação não foi mais do que uma forma encontrada para garantir que essa dominação das elites e das oligarquias [estaduais] (...) continuasse assegurada” (OLIVEIRA, 2007, p.36). Assim, o Estado brasileiro durante a antiga república foi marcado por profundas desigualdades regionais, em que prevaleciam nas políticas nacionais os interesses dos estados mais poderosos – São Paulo, Minas Gerais e, em menor escala, Rio Grande do Sul. Essa realidade de ausência de cooperação culminou em conflitos federativos, desaguando na revolução de 1930, que levou Getúlio Vargas ao poder.

Já na visão de Lopreato (2000), o Governo Federal tinha o papel, nesse contexto, de assegurar as formas de articulação da Federação. Isso se dava, principalmente, no campo financeiro, garantindo aos estados sem capacidade tributária própria os recursos de transferências fiscais, verbas de órgãos federais ou inserções no orçamento; e no campo político, apoiando interesses das frações dominantes dessas regiões, criando laços de alianças.

Ainda segundo Lopreato (2000), foi a crise da economia cafeeira a responsável pela perda do poder das oligarquias regionais, através do comprometimento de suas finanças pela queda no preço e na demanda desse produto. Assim, iniciou-se uma nova fase na formação do Estado brasileiro, a partir de 1930, com uma transferência de proeminência de poder das oligarquias regionais para o governo central.

A chamada Era Vargas levou a uma forte modificação na estrutura político-administrativo do país. O período 1930 a 1945 foi marcado por forte centralização no poder central, aumento do aparelho estatal e forte intervenção da União nos estados, principalmente através da ação regularizadora e indutora de crescimento e

industrialização. A questão mais ilustrativa para o período foi o Modelo Nacional Desenvolvimentista proposto pelo executivo federal, que criou estratégias para todos os setores dinâmicos da economia, determinando planos de ação para todas as esferas.

O período do Estado Novo, de 1937 a 1946, veio para acentuar ainda mais esse movimento. Nesse período, a expressão “Estados Unidos do Brasil” foi abolida da Constituição Federal, significando para Abrucio e Franzese (2007) a abolição do federalismo da Carta Magna. Além disso, os governadores e prefeitos deixaram de ser escolhidos em eleições livres, sendo nomeados pelo presidente, assim como na época imperial. Esse processo centralizador fica ainda mais evidente através do episódio da queima das bandeiras estaduais pelo então presidente da República em 1938.

Apesar da profunda centralização político-administrativa, manteve-se, sendo Lopreato (2000) e Oliveira (2007), o sistema tributário do período anterior, conservando os estados sua autonomia e competências para legislar sobre este aspecto, incluindo a definições de alíquotas e a possibilidade de criar novos tributos.

Com o fim do Estado Novo em 1946 e com a nova carta constitucional, ocorreu o retorno da estrutura federalista, com o fortalecimento da descentralização e com a recuperação do poder das elites regionais. Esse cenário, entretanto, conviveu com a expansão do Projeto Nacional Desenvolvimentista do Governo Federal, com forte planejamento, atuação, regulamentação e investimentos da União, principalmente no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961). Permaneceu também a idéia de repasses de recursos da União a regiões menos desenvolvidas, como Norte e Nordeste, como parte de uma política central de diminuição das desigualdades regionais e busca generalizada pelo desenvolvimento.

Como já afirmado, a história do Brasil é uma consecução de períodos cíclicos de centralização e descentralização. Assim, esse processo continuou no período do Regime Militar, com uma forte centralização de poder, com o objetivo, para Abrucio e Franzese (2007), de evitar o surgimento de oposições civis das elites regionais, levando os autores a intitularem o modelo do período de “unionista autoritário”. Neste contexto, ocorreu forte concentração dos recursos no poder central e a introdução de eleições indiretas para governadores e prefeitos das capitais, a fim de reduzir ao máximo a autonomia dos entes subnacionais.

A reforma tributária da década de 1960 veio para aprofundar esse processo de concentração de poder na esfera federal. O número de tributos de competência estadual e municipal foi reduzido, encolhendo o controle destes entes sobre os recursos fiscais, através, por exemplo, da transferência da competência do Imposto de Exportação dos estados para o Governo Federal. Entretanto, em função da possibilidade de perder apoio dos estados apoiadores do golpe, a União manteve a destinação para estes entes das receitas do imposto de maior relevância arrecadatória do país, o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias (ICM). Ao mesmo tempo, segundo Oliveira (2007), contudo, o Governo Federal passou a possuir direito de conceder subsídios e incentivos fiscais de tributos atribuídos aos estados, além de poder estabelecer, junto com o Senado Federal as alíquotas dessas fontes de receitas.

O poder central também criou novos tributos, como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), e os que incidiam sobre combustíveis, minerais, eletricidade e telecomunicações, e o Programa de Integração Social (PIS), vetando, entretanto, que os estados tomassem o mesmo tipo de decisão. Além disso, a carga tributária também foi aumentada, como mostra Tabela 1, sendo de 17,41% em 1960, chegando a 26,97% em 1983.

Na Tabela 1, mostra-se o comportamento da carga tributária brasileira e da repartição das receitas entre os entes brasileiros, durante as décadas de 1960 e 1980. Percebe-se que, mesmo tendo ocorrido um aumento da carga tributária no período, a porcentagem da participação nas receitas tributárias tanto dos estados, quanto dos municípios foi reprimida, em prol da União. Esse movimento é perceptível também na participação nas receitas disponíveis, o qual nem mesmo a criação dos fundos de participação foi capaz de reverter.

Tabela 1 - Repartição das receitas entre os entes federados, no Brasil, de 1960 a 1985

Ano	CTB (%)	Participação na arrecadação (%)			Participação nas receitas disponíveis (%)		
		União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
1960	17,41	64	31,3	4,7	59,5	34,1	6,4
1965	18,99	63,6	30,8	5,6	54,8	35,1	10,1
1970	25,98	66,7	30,6	2,7	60,8	29,2	10
1975	25,22	73,7	23,5	2,8	68	23,3	8,7
1980	24,52	74,7	21,6	3,7	68,2	23,3	8,5

Ano	CTB (%)	Participação na arrecadação (%)			Participação nas receitas disponíveis (%)		
		União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
1981	25,25	75,4	21,3	3,3	68,4	22,3	9,3
1982	26,34	75,9	21,4	2,7	69	22,1	8,9
1983	26,97	76,5	20,6	2,9	69,8	21,3	8,9
1984	24,34	73,6	23,7	2,7	65,8	24,1	10,1
1985	24,06	72,7	24,9	2,4	62,7	26,2	11,1

Fonte: Oliveira (2007).

Para ilustrar, em 1960, a participação dos estados no bolo tributário era de 31,3%, decaindo para 23,7% no último ano da ditadura militar, em 1985, chegando a ser de 21,3% em 1980. Já a porcentagem nas arrecadações totais brasileira dos municípios sai de 4,7% em 1960 para 2,4% em 1985. No mesmo período, a união passou de 64% das receitas tributárias para 72,7%.

Nesse mesmo contexto de reforma tributária, a União criou o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo de Participação dos Estados (FPE), gerando a centralização de decisões de alocação orçamentária, gastos e investimentos públicos. Para Lopreato (2000), o governo federal, com a centralização fiscal e com o domínio dos recursos financeiros, tinha o controle das decisões de investimentos porque realizava diretamente elevada parcela dos gastos públicos e influenciava a política de gastos dos governos estaduais – bem como do setor privado – via concessão de subsídios e incentivos fiscais regionais e setoriais, transferências e empréstimos de agências oficiais.

Com o Ato Institucional número 5 (AI-5), em 1968, os recursos destinados aos fundos de participação foram reduzidos pela metade, e o acesso a esses valores passaram a ser submetidos a critérios de aplicação do Governo Central. Essa alteração representou uma redução ainda maior na autonomia dos estados, pois estes, com a diminuição das suas fontes de receitas tributárias introduzidas pela reforma tributária, dependiam do FPE para a sustentação de suas despesas e para a realização de investimentos públicos. Mas dada a diminuição dos recursos dos fundos, as receitas disponíveis dos estados e municípios ficaram ainda mais comprimidas. Na Tabela 1, é possível observar que, devido a esse acontecimento, a participação dos estados nas receitas totais disponíveis caiu de 35,1% em 1965 para 29,2% em 1970.

Outra forma de controle das políticas fiscais dos entes subnacionais pela União foi através da política creditícia. Utilizando sua influência nas instituições financeiras e bancárias públicas do país, o Governo Federal condicionou os empréstimos aos estados a critérios específicos, como áreas de aplicação desses valores. Dessa forma, as decisões de políticas e investimentos dos entes subnacionais ficavam a mercê dos interesses financeiros da União.

Em 1º de Janeiro de 1987, com o fim da ditadura militar, foi instaurada a Assembléia Constituinte. Um dos pontos centrais da Carta Magna construída através dela foi o retorno do federalismo como forma de organização do Estado Nacional. Dado esse objetivo, promoveu-se uma descentralização dos recursos e atribuições, necessária para o processo de redemocratização, concedendo maior autonomia política, administrativa e financeira aos entes subnacionais.

“Se, por um lado, a redemocratização significou um fortalecimento dos governadores e das unidades estaduais, igualmente verdadeiro, por outro lado, foi o fortalecimento dos governos municipais” (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p.7). Aliás, a Constituição de 1988 fez do Brasil um caso particular de federalismo com três esferas de entes federados: União, estados e municípios, existente anteriormente apenas na Bélgica e na Índia, ainda segundo Abrucio e Franzese (2007).

Conforme demonstrado no Quadro 2, a partir da Carta Magna de 1988 ocorreu um grande movimento de redistribuição das competências tributárias entre os entes federados, aumentando as de posse dos estados e municípios. Após as modificações realizadas pela CF/88, a União ficou com a competência de sete impostos, ante dez no período anterior a CF/88, estados, três, e municípios, três. Como ilustração, o Imposto Único sobre Minerais, sobre Energia Elétrica e sobre Combustíveis e Lubrificantes, e o Imposto sobre Serviços de Transporte e Comunicação, antes de responsabilidade do Governo Federal, foram fundidos com o ICM, dando origem ao ICMS, de competência estadual.

Quadro 2 - Repartição das competências tributária antes e depois da Constituição Federal de 1988

Ente	Imposto de Competência do Ente	
	Até 1988 <sup>2</sup>	Constituição Federal de 1988
União	Importação Exportação Renda Industrializados Operações Financeiras Propriedade Rural Transportes Rodoviários Serviços de Comunicação Combustíveis e Lubrificantes Energia Elétrica e Minerais	Importação Exportação Renda Industrializados Operações Financeiras Propriedade Rural Grandes Fortunas
Estados	Trasmissão de Bens Imóveis Circulação de Mercadorias Veículos Automotores	Trasmissão Causa Mortis e Doações Circulação de Mercadorias Veículos Automotores
Municípios	Propriedade Territorial Urbana Serviços	Propriedade Territorial Urbana Serviços Trasmissão de Bens Imóveis Inter Vivos

Fonte: Chieza (2008).

Além disso, o texto constituinte vetou, através do Artigo 151, a concessão de isenções fiscais pela união de tributos dos entes subnacionais, eliminando a possibilidade de intervenção central nas competências tributárias dos demais entes, como ocorria durante a Intervenção Militar (1964 a 1985). Entretanto, mantendo o contexto anterior, os estados continuaram, segundo o texto constitucional, a não poder criar novos impostos, nem fazer cobranças de contribuições sociais, sendo limitado o poder destas atividades ao Governo Central.

Com a CF/88 a situação orçamentária dos estados e municípios também foi alterada no que tange os aspectos das transferências da União. Isso se deu através do aumento do total dos recursos disponíveis para os fundos de participação, ampliando as disponibilidades dos entes subnacionais. A principal causa desse movimento foi o compartilhamento de parte das receitas dos impostos federais com os estados e municípios, através do abastecimento do FPE e FPM com porcentagens destes valores. Assim, segundo Bordin (2002),

<sup>2</sup> Situação da distribuição dos impostos nacionais no período imediatamente anterior à entrada em vigor da CF/88.

Apenas o Imposto de Renda tem 47% do produto de sua arrecadação compartilhada pelos Estados e Municípios, sendo 21,5% destinado ao Fundo de Participação dos Estados, 22,5% para o Fundo de Participação dos Municípios e 3% para programas de financiamento nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. No caso do IPI, a vantagem comparativa das contribuições sociais é ainda maior, uma vez que 57% da receita do imposto fica com os entes subnacionais. (BORDIN, 2002, p.2)

No Quadro 3, demonstra-se a repartição das receitas dos impostos entre os entes federados. É perceptível que a parcela destinada aos entes subnacionais dos Impostos de Renda e sobre Industrializados cresceu com as determinações da CF/88. Além disso, os municípios receberam uma maior porcentagem dos recursos arrecadatórios do ICMS.

Quadro 3 - Repartição das receitas dos impostos antes e depois da Constituição Federal de 1988

Competência do Imposto	Até 1988			Constituição Federal de 1988		
	União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
<b>UNIÃO</b>						
Importação	100			100		
Exportação	100			100		
Renda	67	16	17	53	24,5	22,5
Industrializados	67	16	17	43	32	25
Operações Financeiras	100			100		
Transportes Rodoviários	30	50	20			
Serviços de Comunicação	100					
Combustíveis e Lubrificantes	40	40	20			
Energia Elétrica	40	50	10			
Minerais	10	70	20			
Propriedade Rural			100	50		50
Grandes Fortunas				100		
<b>ESTADOS</b>						
Trasmissão Causa Mortis e Doações		50	50		100	
Circulação de Mercadorias		80	20		75	25
Veículos Automotores		50	50		50	50
<b>MUNICÍPIOS</b>						
Propriedade Territorial Urbana			100			100
Serviços			100			100
Trasmissão de Bens Imóveis Inter Vivos						100

Fonte: Chieza (2008).

Outra forma de ilustrar esse contexto de crescente autonomia tributária e orçamentária dos entes subnacionais é através do comportamento do montante de recursos disponíveis para cada esfera. Em 1980, os estados ficavam com 23,3% do total das receitas disponíveis, aumentando para 26,2% em 1985, chegando a 27,6% em 1990 e 29,6% em 1991. Já a participação dos municípios era de 8,5% em 1980, indo para 11,1% em 1985, 13,5% em 1990, alcançando seu máximo em 1991, com 15,7%. Dado esse movimento para os entes subnacionais, a União diminuiu sua fatia das receitas disponíveis de quase 70% em 1980 para menos de 55% em 1991, conforme demonstrado na Tabela 2.

Tabela 2 - Repartição das receitas entre os entes federados no Brasil, de 1980 a 1991

Ano	CTB (%)	Participação na arrecadação (%)			Participação nas receitas disponíveis (%)		
		União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
1980	24,52	74,7	21,6	3,7	68,2	23,3	8,5
1981	25,25	75,4	21,3	3,3	68,4	22,3	9,3
1982	26,34	75,9	21,4	2,7	69,0	22,1	8,9
1983	26,97	76,5	20,6	2,9	69,8	21,3	8,9
1984	24,34	73,6	23,7	2,7	65,8	24,1	10,1
1985	24,06	72,7	24,9	2,4	62,7	26,2	11,1
1988	22,43	71,7	25,6	2,7	60,1	26,6	13,3
1990	28,78	67	29,6	3,4	58,9	27,6	13,5
1991	25,24	63,4	31,2	5,4	54,7	29,6	15,7

Fonte: Oliveira (2007).

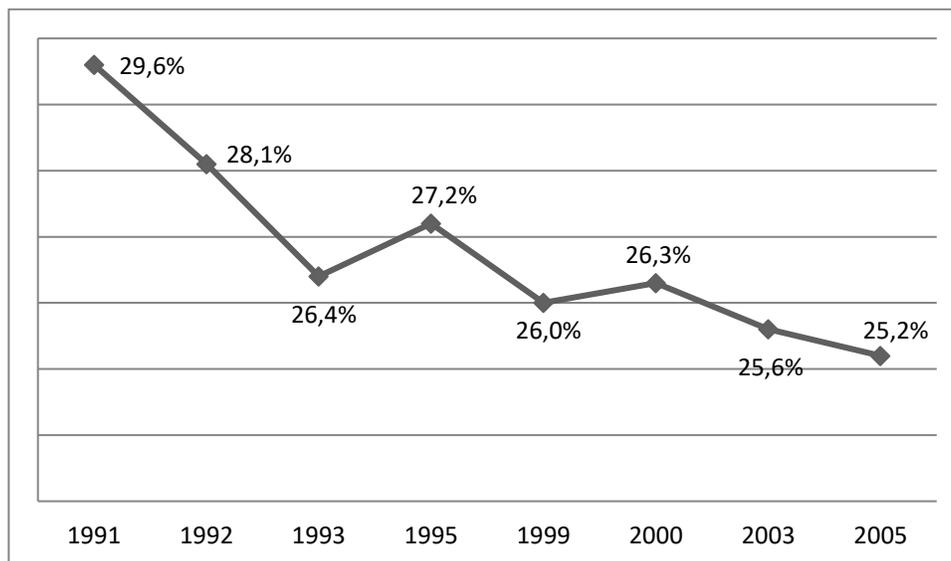
Entretanto, Monteiro Neto (2014) argumenta que, nos anos mais recentes, especialmente a partir da segunda metade da década de 1990, o federalismo brasileiro vem restabelecendo uma tendência centralizadora, em duas dimensões: de concentração dos recursos fiscais e de acúmulo das capacidades e iniciativas de desenho e execução de políticas públicas na mão do Governo Federal. Esse ponto de vista é apoiado por Oliveira (2007), na visão de quem, a partir de 1994, um novo período de desconstrução federativa teve início, levando ao enfraquecimento do modelo federativo, dada a diminuição do grau de autonomia dos entes subnacionais, em especial os estados, para gerir suas finanças, e dado o esvaziamento das funções destes entes na estrutura das relações federativas.

Oliveira (2007) e Mundin (2008) explicam esse fenômeno a partir do argumento de que essa reorganização de competências tributárias feitas a partir da Constituição Federal de 1988, que aumentou a participação dos estados subnacionais no total das receitas tributárias, resultou em uma redução da capacidade financeira da União. Entretanto, conforme o primeiro autor, não houve equilíbrio na redistribuição de responsabilidades de acordo com esse novo arranjo tributário, o que levou a complicações nas finanças do Governo Central.

Em função dessa perda de recursos, a União, portanto, iniciou um processo de maior exploração das contribuições sociais, em função da sua exclusividade constitucional de explorar estes tributos e da não necessidade do envio de parte das receitas adquiridas como fundos de participação dos estados e municípios. Essa política gerou uma redução “progressiva da participação relativa dos impostos tradicionais na arrecadação – especialmente do Imposto de Renda e do IPI, enfraquecendo as transferências para o FPM e o FPE” (OLIVEIRA, 2007, p.51). Esse movimento iniciou uma nova mudança no formato distributivo das receitas tributárias no país, alterando também o modelo federativo na medida em que gerou novas forças de poder entre os entes nacionais.

No Gráfico 1, demonstra-se a mudança da fatia das receitas disponíveis de propriedade dos estados. Em 1991, a participação desses entes no bolo era de quase 30%. Já em 2007, essa porcentagem decresceu para 26,5%, havendo, no período, uma clara tendência de redução desse valor.

Gráfico 1- Participação dos estados no total das receitas disponíveis, no Brasil, de 1991 a 2005



Fonte: Elaborado pela autora (2017), com base em Oliveira (2007).

Outra política que marcou essa guinada centralizadora por parte da União foi o chamado Fundo Social de Emergência. Criado em 1994, como uma das ações de estabilização do Plano Real, e tendo o nome alterado em 1999 para Fundo de Estabilização Fiscal, essa política criava um fundo a partir de 20% da arrecadação dos tributos e contribuições da União. Dessa forma, a União aumentava a quantidade de recursos disponíveis para realizar políticas e investimento. Isso, entretanto, diminuía as receitas disponíveis dos estados e municípios, na medida em que reduzia a base de cálculo dos fundos de participação, reduzindo as transferências obrigatórias para os entes subnacionais. Assim, estes entes viam sua capacidade fiscal diminuir, dado que uma das suas fontes de recursos era pressionada, situação que caracteriza a perda de autonomia financeira desses entes.

Dessa forma, o Governo Federal volta a ter recursos livres para financiar os mais diversos projetos, o que significa uma expressiva recentralização política e administrativa, já que as outras esferas de governo passam, da mesma forma que no período ditatorial, a depender das transferências voluntárias do poder central, que ocorrem por conveniência, uma vez que inexistem critérios definidos. (BÓSIO, 1999, p.72).

Também gerou uma diminuição da participação nas receitas disponíveis, a diminuição da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Isso porque

em função das desonerações do ICMS sobre os industrializados exportados instituídas pela Assembléia Constituinte, em 1988, foi criado para os estados, prejudicados com a queda arrecadatória, um fundo de compensações baseado em 10% da receita do IPI. Entretanto, o uso desse imposto como instrumento de política econômica e tributária acabou reprimindo sua arrecadação, prejudicando os recursos destinados ao Fundo Compensatório. Assim, os repasses para os entes subnacionais também foi reprimido, afetando a autonomia fiscal e a autonomia na geração de políticas e investimentos desses entes.

Outras medidas adotadas pelo Governo Federal também acabaram gerando a diminuição da autonomia política, econômica, orçamentária e fiscal dos estados, corroborando a tese de tendências centralizadoras pós 1994 através de imposições hierárquicas da União para os estados. Esse é o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101 de 2000). Ao criar limites para os gastos e endividamentos para os entes subnacionais, essa política gerou como consequência a diminuição da capacidade dos estados e municípios em implementar políticas públicas, principalmente de investimento, tornando-os mais executores de políticas federais, do que definidores de suas próprias ações de governo. Além disso, por ser uma lei federal, a aprovação e a entrada em vigor do texto legislativo mostra a interferência da União no ambiente administrativo e institucional dos demais entes.

Desse modo, ao dispor de um conjunto maior de recursos para transferências voluntárias e discricionárias, o governo central passou a induzir, estimular e coordenar um ciclo de políticas públicas no território nacional. Aos governos subnacionais, neste novo contexto, coube o papel de se adequarem às proposições de políticas centralmente delineadas de maneira a se tornarem aptos a receber recursos públicos. No debate atual sobre o federalismo brasileiro, essa configuração posta pelo governo federal para as políticas públicas deve ser entendida, segundo Arretche (2012), como a capacidade retida pela União do *policydecisionmaking*, isto é, a decisão sobre a realização da política pública, restando aos governos subnacionais apenas o *policymaking*, ou seja, a tarefa de realizar o que foi decidido. (MONTEIRO NETO, 2014, p.17)

Além da adoção de normas que diminuíram a possibilidade de endividamento, a União também adotou políticas que reduziram a capacidade arrecadatória dos estados. Esse é o caso da instituição da Lei Kandir (LC nº 87 de 1996), especificamente tratada no Capítulo 3, que, ao definir uma ampla gama de desonerações e créditos tributários,

limitou a base de incidência do ICMS, tributo de maior importância na arrecadação dos estados<sup>3</sup>. Essa foi outra forma de reduzir as potencialidades dos entes subnacionais em gerir suas próprias políticas, dada a diminuição de recursos disponíveis para este tipo de fim.

Essas ações centralizadas da União de combate aos desequilíbrios das contas estaduais, todavia, “não teve como contrapartida um ajuste estrutural das finanças federais. Em vez disso, a União preferiu, sobretudo na década de 1990, aumentar sua arrecadação elevando as contribuições sociais” (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p.10). Assim, conforme Oliveira (2007), houve um crescimento de mais de 10% na carga tributária do país entre 1993 e 2003, passando de 25,8% para 35,8% do PIB. Segundo Teixeira (2005), a União criou, em 1989, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e, em 1996, a Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF), a qual teve suas alíquotas elevada de 0,2% para 0,38% em 1999. Além disso, em 1990, também ocorreu o aumento da alíquota da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) de 0,5% para 2%, posteriormente alterada para 3% em 1999. Também, em 2001, foi criada a Contribuição de Intervenção sobre Domínio Econômico, que ficou conhecida como CIDE.

É importante notar que essas criações e majorações tributárias foram realizadas com base em um tributo sem compartilhamento das receitas com os estados, ou seja, as Contribuições Especiais. Dessa forma, essa política não gerou uma elevação das receitas tributárias para todos os entes, apenas para a União. Portanto, durante este período, enquanto acontecia repressão das formas de financiamentos dos estados e municípios, seja por diminuição das receitas, seja por limitações ao endividamento, o Governo Federal gerava um aumento da sua arrecadação.

Além disso, decisões de políticas macroeconômicas adotadas pela esfera federal geraram como consequência o desequilíbrio nas contas estaduais. Um exemplo disso foi o aumento da taxa de juros em função do Plano Real, que gerou um expressivo crescimento nas dívidas dos estados, elevando os serviços a serem pagos, e portanto, criando uma maior pressão no orçamento nesses entes. Além disso, esse cenário

---

<sup>3</sup>Segundo a Brasil (2016) de cada 100,00 reais arrecadados no Brasil, 20,56 refere-se a arrecadação do ICMS, sendo o tributo de competência estadual, o que mais arrecada no Brasil.

culminou posteriormente nas crises da dívida dos estados, levando ao processo de Renegociação em 1998, expondo a situação resultante de dependência dos estados com o Governo Central, por ser este a maior credora das dívidas daqueles entes. Como moeda de troca, o Governo Central iniciou um processo de intervenção nas economias estaduais, a fim de resolver os problemas fiscais destes entes. Assim sendo, para Abrucio e Franzese (2007), a União promoveu um processo de privatização dos bancos estaduais que, apesar de não render recursos suficientes ao pagamento das dívidas, dificultou a possibilidade de novos endividamentos. Esta política, entretanto, se revelou um confronto ao princípio federalista de autonomia administrativa, fiscal e financeira, dada a intervenção direta da União nas economias estaduais. Assim, as relações entre os entes nacionais se revelaram mais hierárquica, característica de estados unitários, do que cooperativa, dada a subordinação dos entes subnacionais as decisões e definições da União, característica do período. Além do mais, muitos estados acabaram perdendo seus bancos estaduais, importantes na implementação de políticas de desenvolvimento e incentivos produtivos, perdendo assim suas capacidades de desempenhar políticas de investimento.

Para Monteiro Neto (2014), na década de 2000, o processo de centralização tomou outra forma. A partir da busca por estabilidade macroeconômica e do crescimento do bem-estar do brasileiro, o governo central vem operando de modo crescente com um padrão de relações intergovernamentais que visa à descentralização da execução das políticas públicas – com destaque para as sociais (educação, saúde e transferências de renda às famílias), porém deixa pouco espaço para que os governos subnacionais possam eles próprios desenhar e implementar suas próprias políticas.

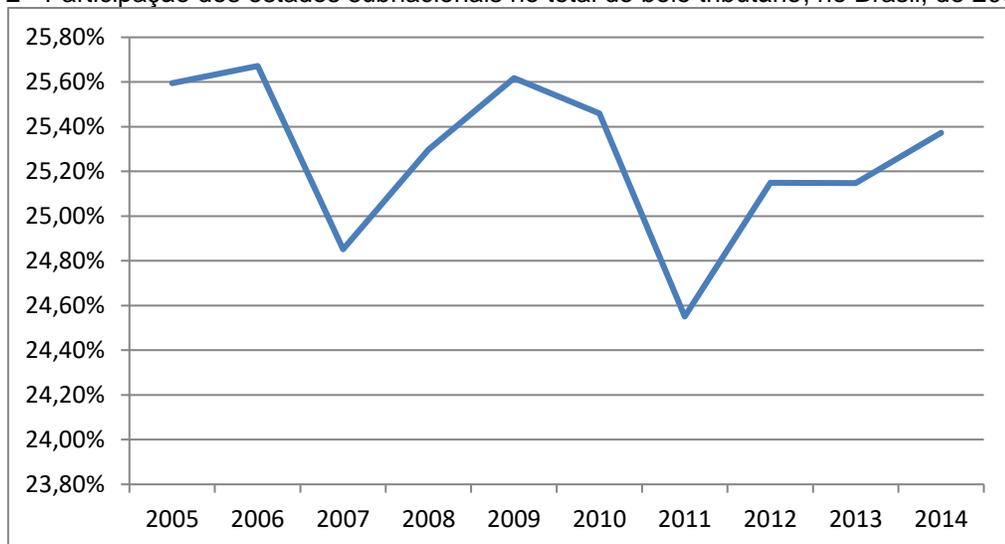
Apesar dessa mudança no centralismo observado, não mais fiscal, mas da capacidade de definir suas políticas e investimentos, o autor observa que, com no intuito de se contrapor aos efeitos negativos da desaceleração econômica da crise de 2008, a União passou a realizar uma política de desonerações tributárias para setores produtivos específicos. Assim, houve uma redução dos montantes das transferências para o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e para o Fundo de Participação dos Municípios, levando a uma diminuição das receitas disponíveis para os entes subnacionais. Isso porque esse fundo é formado por transferências de parte da arrecadação do Imposto

sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Renda (IR), fazendo com que uma redução nas receitas geradas por esses tributos diminuísse o montante a ser repassados para os estados.

Essas reduções de recursos destinados aos fundos constitucionais acabam prejudicando ainda mais os estados mais frágeis da federação. Isso porque há fundos específicos para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que também têm seus montantes totais diminuídos com as políticas atuais. No formato federativo de Estado, entretanto, cabe ao ente federal o papel de mediador dos conflitos entre os entes subnacionais e de atenuador das desigualdades regionais. Portanto, esse posicionamento do Governo Federal nos últimos anos de renúncia dessas atividades vai de encontro ao papel da União no formato federativo de estado.

No período de 2005 a 2014, como mostra o Gráfico 2, a participação dos estados no total do bolo tributário nacional se manteve relativamente contante, sendo observada uma pequena queda da porcentagem, que passou de 25,6% para 25,3%. Apesar disso, em alguns momentos houveram maiores reduções desses valores, como em 2011, quando a parcela do total do bolo tributário detida pelos estados passou a ser apenas 24,5%.

Gráfico 2 - Participação dos estados subnacionais no total do bolo tributário, no Brasil, de 2005 a 2014



Fonte: Elaborada pela autora, com base em Brasil (2016).

Foi nesse cenário de tendência centralizadora de poder e recursos na esfera da União que foi aprovada a Lei Kandir, em 1996. Assim, o capítulo 3 visa apresentar os mecanismos da legislação regulamentadora do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), desenhada a partir de um contexto econômico e político de instabilidade macroeconômica e de tensão entre o cenário de maior centralização, tanto tributária, quanto de competência, nas mãos do Governo Federal, e os princípios básicos federalistas de autonomia e harmonia entre os entes federados.

### **3 A LEI KANDIR: CONTEXTO, OBJETIVOS E ALTERAÇÕES**

Objetiva-se, neste capítulo, abordar os objetivos da Lei nº 87 de 1996, denominada Lei Kandir, e o contexto político e econômico no qual ela foi aprovada. Prara tanto, na Seção 3.1, aborda-se o contexto econômico-político no qual a referida norma foi proposta. Também apresenta-se uma revisão bibliográfica sobre a importância e a eficiência de dispositivos previstos para a obtenção das metas estabelecidas pela respectiva norma. No item 3.2, trata-se do processo de negociação entre a União e os entes subnacionais sobre os dispositivos da referida lei. Na Seção 3.3 aborda-se o formato das compensações desenhado pela legislação, em função da redução da base de incidência instituída pela referida norma. Por fim, na seção 3.4, apresentam-se as alterações da Lei Kandir implementadas através das Leis Complementares (LC) nºs 92/1999, 99/1999, 102/2000, 115/2002 e da Emenda Constitucional (EC) nº 42/2003.

#### **3.1 CONTEXTO ECONÔMICO E POLÍTICO DA LEI KANDIR**

A Constituição Federal de 1988, através de uma reforma no sistema tributário, fundiu o antigo Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias – ICM, de competência dos estados, com o Imposto Único sobre Minerais, sobre Energia Elétrica e sobre Combustíveis e Lubrificantes e com o Imposto sobre Serviços de Transporte e Comunicações, todos de competência da União. Dessa forma, foi instituído o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços, conhecido como o ICMS, no lugar do ICM, vigente até a CF/1988. A Carta Magna de 1988 ainda assegurou, dado o princípio da autonomia em um sistema federativo, a competência estadual para definir alíquotas internas para o referido imposto. Essas apenas não poderiam ser maiores que as definidas pelo Senado para as operações interestaduais.

Entretanto, dadas essas modificações, o Decreto-Lei 406 de 1968, que antes regulamentava o ICM, se tornou obsoleto. Assim, os constituintes incluíram nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) uma autorização para a celebração de um convênio entre os estados para definir normas de regulamentação do tributo,

enquanto não fosse editada uma lei complementar que tratasse do assunto. Assim, originou o Convênio nº 66 de 1988.

Em 14 de Maio de 1996, o Deputado Antônio Kandir apresentou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 95, com o objetivo de regulamentar o ICMS. Com tramitação em regime de urgência, foi aprovado em 13 de Setembro de 1996, com seu proponente, então, a frente do Ministério do Planejamento do então presidente Fernando Henrique Cardoso. Assim, nasceu a Lei nº 87 de 1996, que ficou conhecida como Lei Kandir.

A referida norma, sendo a regulamentação de um imposto já instituído trouxe definições legais básicas para o tributo, como base de incidência, pessoa do contribuinte, responsabilidade pelo pagamento, ente de competência, base de cálculo, e fato gerador. Também definiu alíquotas seletivas, com base na essencialidade da mercadoria ou serviço, diferenciando-se do antigo ICM, que possuía alíquotas uniformes.

Entretanto, a LC nº 87 de 1996 criou um ambiente de inúmeros debates políticos e acadêmicos sobre o tema. Isso porque promoveu, através do Artigo 3º, inciso II, a não incidência do ICMS sobre os produtos primários e semielaborados destinados ao exterior.

Art. 3º O imposto não incide sobre:

I - operações com livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão;  
II - operações e prestações que destinem ao exterior mercadorias, inclusive produtos primários e produtos industrializados semi-elaborados, ou serviços  
(BRASIL, LEI nº 87 de 1996, art. 3)

Assim, a totalidade dos produtos e serviços exportados passou a ser desonerada deste tributo. Isso porque, desde a Constituição Federal de 1988, os industrializados exportados já eram isentos, havendo compensação aos estados pela perda arrecadatória através do mecanismo do Fundo de Compensações pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX) ou "IPIExportação", baseado na distribuição de 10% da arrecadação do IPI entre os estados, proporcionais à participação de cada ente nas vendas para o exterior deste tipo de produto.

Além da instituição dessas desonerações de ICMS sobre os produtos primários e semielaborados e sobre serviços exportados, criaram-se, a partir dos artigos 19 e 20,

créditos tributários<sup>4</sup> para aproveitamento de gastos com a aquisição de ativos imobilizados, para ativos de uso e consumo das empresas, e para gastos com energia e comunicação nas empresas. Dessa forma, despesas com esse tipo de investimento geravam créditos tributários, que podiam gerar descontos nas cobranças do ICMS em outras etapas da produção ou “ser transferido a outros estabelecimentos para a utilização no abatimento do imposto a ser pago nas saídas internas ou interestaduais, fazendo surgir, desse modo, um mercado paralelo de compra e venda de crédito de ICMS” (LEITÃO, 2009, p.35).

Art. 19. O imposto é não-cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias ou prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação com o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou por outro Estado.

Art. 20. Para a compensação a que se refere o Artigo anterior, é assegurado ao sujeito passivo o direito de creditar-se do imposto anteriormente cobrado em operações de que tenha resultado a entrada de mercadoria, real ou simbólica, no estabelecimento, inclusive a destinada ao seu uso ou consumo ou ao ativo permanente, ou o recebimento de serviços de transporte interestadual e intermunicipal ou de comunicação.

(BRASIL, LEI nº 87 de 1996, art. 19-20)

A justificativa do Governo Federal na época para essas desonerações era modernizar o sistema tributário brasileiro, adequando-o ao sistema financeiro global, inclusive como forma de aproximação nacional. Assim, buscava-se transformar o ICMS em Imposto sobre Valor Agregado, padrão de imposto sobre consumo existente em mais de 150 países, conforme VARSANO (2013), incluindo o MERCOSUL, o que possibilitava uma maior padronização entre o Brasil e os outros membros do bloco econômico.

Além disso, existia a concepção de que “imposto não se exportava”. Isso porque a tributação tornava os produtos nacionais menos competitivos no mercado internacional, dado o aumento do seu preço.

Outra razão para a instituição das desonerações e créditos tributários era que, antes da edição da Lei Kandir, “o ICMS inibia o investimento, pois tributava duas vezes

---

<sup>4</sup>Posteriormente, a entrada em vigor dos dos créditos tributários de uso e consumo foi postergada por inúmeros textos legais posteriores à Lei Kandir, sendo o último a Lei Complementar nº 138 de 2010, definindo o ano marco para 2020. Já o aproveitamento dos créditos para energia e comunicação ficou passíveis de apropriação até dezembro de 2000, quando foram restringidos a tipos específicos de empresas, conforme explicado na seção 3.4.

os bens de capital: a primeira, quando a empresa adquiria uma máquina; e a segunda, quando vendia as mercadorias produzidas pela máquina, cujo preço inclui, evidentemente, a amortização do seu custo” (VARSANO, 2013, p.17). Assim, os defensores da LC nº 87 de 1996 argumentavam que através da criação de créditos financeiros para a compra de ativos fixos e de uso e consumo, seriam solucionados os problemas de cumulatividade e bi-tributação, transformando o ICMS em um verdadeiro imposto sobre consumo e não sobre produção, conforme o modelo internacional.

Observa-se, então, que a questão do incentivo ao investimento através da criação dos créditos de ativos é um dos pontos centrais defendidos pelos defensores da Lei Kandir. Entretanto, Albuquerque e Riani (2000) defendem que a depreciação dos ativos fixos, de uso e consumo e de energia já estava embutida no preço do produto final e que, portanto, as empresas teriam o retorno do custo de aquisição de qualquer modo.

Há de se observar, contudo, que a realidade de 1995 era de desequilíbrios macroeconômicos causados pelo Plano Real. Isso porque os dois principais instrumentos utilizados para combater a inflação foram a alta da taxa de juros e a paridade dólar-real na taxa de câmbio. O primeiro instrumento trouxe como consequência a queda dos investimentos produtivos internos, dado o encarecimento dos empréstimos e o maior custo de oportunidade, tendo em vista a maior lucratividade das aplicações financeiras. Assim, defendia-se que a criação dos créditos para investimento em ativos fixos e para uso e consumo das firmas reverteriam esse cenário, gerando aumento do investimento, e, portanto, crescimento e emprego.

Já a segunda política, de paridade dólar-real na taxa de câmbio, gerou um grave problema de déficit na balança de pagamentos do país, conforme mostra a Tabela 3. Isso porque a valorização cambial tornava os produtos nacionais pouco competitivos no mercado internacional, ao mesmo tempo em que incentivava as importações. Assim, havia um movimento de perda de divisas, que pressionava ainda mais o câmbio fixo. Como contraponto, a desoneração de ICMS sobre os produtos exportados contribuiu para a redução do desequilíbrio na balança comercial, na medida em que tornaria esses produtos exportados mais baratos no mercado internacional, resolvendo o problema de déficit na balança de pagamentos do Brasil.

Tabela 3 - Saldo da conta de transações correntes da balança de pagamentos, de 1995 a 2003, em milhões de US\$

Ano	Saldo das Transações Correntes
1995	-18.712,42
1996	-23.843,03
1997	-30.852,00
1998	-33.892,21
1999	-25.869,43
2000	-24.793,52
2001	-23.721,40
2002	-8.096,81
2003	3.760,05

Fonte: Elaborada pela autora, com base em Banco Central (2015).

Portanto, para Leitão (2009), o objetivo da lei não foi regulamentar o ICMS, mas sim diminuir os efeitos negativos da política de estabilização econômica provocados pela âncora cambial (valorização do real) e monetária (elevação da taxa de juros). Essa conclusão levou Bordin (2002) a chamar a Lei Kandir de Mecanismo de Oxigenação do Plano Real.

### 3.2 COMPENSAÇÕES DAS PERDAS DE RECEITA DO ICMS AOS ESTADOS

Buscando, então, minimizar as perdas de receitas e a piora do quadro orçamentário dos entes subnacionais, o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), órgão que congrega todas as secretarias fazendárias estaduais, iniciou um processo de negociação com a União com o objetivo de encontrar formas de compensações aos Estados, em função das desonerações de ICMS propostas pela Lei Kandir.

De um lado, a União acreditava que o crescimento e o dinamismo causados pelas renúncias fiscais levariam a um aumento de receitas dos Estados no longo prazo. Assim, a União propôs um mecanismo de Seguro Receita<sup>5</sup>, que manteria o nível receitas dos estados do período base de Julho de 1995 à Junho de 1996, por um período de, no máximo, dez anos.

<sup>5</sup> O tema Seguro Receita será aprofundado na seção 3.3.1

Posteriormente, após 2006, as compensações seriam encerradas, dado o aumento de receitas dos tributos esperados. Portanto,

O propósito das transferências de recursos não era compensar os estados pelas perdas que sofreriam por deixarem de tributar as exportações de produtos primários e semielaborados, os bens de capital e os bens de uso e consumo. Há duas razões para isso, uma de ordem prática (impossibilidade de obter estimativas razoáveis das perdas. Na falta delas era impossível chegar a um acordo quanto ao valor a compensar) e a outra de política tributária (quase todos os IVAs existentes no mundo não tributam exportações, bens de capital e bens de uso e consumo, porque querem ter impostos de consumo, mais afáveis ao investimento e ao crescimento econômico). (VARSANO, 2013, p.22)

Já os estados entendiam que, como o tributo era de competência estadual, sendo sua principal fonte de receita, as desonerações concedidas, já que de interesse da União, deveriam ser compensadas na sua totalidade pelo Governo Central. Corroborando com essa linha de pensamento, as desonerações do ICMS para produtos industrializados, instituída na CF/1988 tinham esse formato de compensações de perdas para os estados, através de um fundo de repartição correspondente a 10% do valor total da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Como essa forma de compensação ficou instituída durante a Assembléia Constituinte, mostrava a responsabilidade, em um período de extrema preocupação com o federalismo, do Governo Federal em restaurar perdas fruto de suas políticas aos outros entes. Além dessas justificativas, havia ainda o fato de que as pautas produtivas dos estados eram heterogêneas, fazendo com que os efeitos da Lei Kandir fossem diferentes, dependendo da região. Assim, estados com a produção voltada principalmente para o mercado externo seriam mais prejudicados. Isso porque uma política que incentivava as exportações não traria dinâmica e crescimento suficiente nas outras atividades para superar as perdas arrecadatorias decorrentes da desoneração do ICMS ao setor exportador. Assim, o mecanismo de compensações de perdas totais proposto pelos estados resultaria em um processo mais justo, na medida em que manteria a arrecadação dos estados, não promovendo a desigualdade regional baseada em diferentes níveis de perdas de arrecadação em função das diferentes bases produtivas.

Também, o formato transitório do Seguro Receita, não estimulava aos estados as atividades exportadoras, tão importantes para um país em desenvolvimento, através da

geração de divisas para a importação, principalmente naquele período de déficit na balança de pagamentos do Brasil, conforme mostrado no Tabel 3. Isso porque, depois de extinguidas as compensações, não haveria arrecadação deste setor produtivo. Assim, os entes subnacionais teriam interesse em estimular áreas econômicas que gerassem receitas tributárias, como mercadorias e serviços voltados para o mercado interno.

A compensação financeira às exportações é justa e deve ser paga. Porém, o mais interessante é que a sua criação gera uma ótima oportunidade para se construir um eficiente mecanismo de estímulo às exportações. (...) Atualmente, não há qualquer motivo para que um governo estadual trabalhe a favor das exportações. Pelo contrário, devido à isenção de ICMS às exportações, se a sua economia se internacionalizar a sua arrecadação de ICMS murchará. Isso precisa mudar, porque a ação estadual é peça fundamental para que as exportações deslanchem. São os governos estaduais que fornecem boa parte da infraestrutura e logística públicas de que necessitam as empresas. (MENDES; TUPINAMBÁ, 2004, p.1)

Dada essa resistência dos governadores estaduais, o então Presidente Fernando Henrique Cardoso chegou a garantir que estes não sofreriam prejuízos com as desonerações tributárias.

A premissa básica da negociação entre o Governo Federal e os Governos Estaduais foi que os últimos não sofreriam prejuízos com a desoneração tributária. (...) Nas discussões políticas que precederam a aprovação da Lei Kandir, o Presidente Fernando Henrique Cardoso assegurou publicamente aos governadores que aquela mudança tributária, não importaria qualquer perda financeira aos estados. Seria 'um jogo de soma zero'. Os estados seriam ressarcidos pelo Governo Federal no exato montante da renúncia fiscal imposta pela lei. (DALL'ACQUE, 2001, p.6)

No final das negociações, o Seguro Receita desenhado pela União acabou se sobressaindo, sendo instituído como forma de compensação no Artigo 31, regulamentado pelo anexo da Lei Complementar nº 87/1996.

Art. 31. Até o exercício financeiro de 2002, 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. (BRASIL, LEI nº 87 de 1996, art. 31)

Esse resultado reflete novamente, a correlação de forças desiguais entre os entes federados. De um lado, havia, então, a pressão do Governo Federal, e de outro a crise financeira existente nos estados, dependentes da União para uma negociação de suas dívidas. Vale ressaltar ainda que, segundo Leitão (2009), foi prometido ainda pelo Governo Central, como forma de barganha nas negociações, um aumento das transferências para os estados e municípios, principalmente via Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Também, segundo Busato (2017), havia uma possibilidade de futuras renegociações deste formato de compensação, dado os resultados apresentados pelas receitas dos estados nos exercícios futuros.

Nós [Secretaria da Fazenda e Governador] fizemos muitas tentativas para tentar melhorar as condições das compensações, mas a pressão do governo federal, e seu discurso de manter o plano real que estava indo bem nos fragilizaram muito, a ponto de se ter que aceitar uma negociação naquelas condições, que não eram as mais favoráveis. Assim, diante de um ressarcimento, menor do que nós desejávamos, mas ainda um ressarcimento, e a possibilidade futura de renegociação, nós acabamos aceitando essa imposição do governo federal. (BUSATO, 2017, não paginado).

O formato de compensações, entretanto, é um dos pontos de maior discussão e disputa entre os entes da federação. Dessa forma, as duas décadas de vigência da Lei Kandir, de 1996 a 2017, foram marcadas por inúmeras modificações de seu formato, levando a substituição do Seguro Receita, apresentado na seção 3.3.1, a partir de 2000.

### **3.2.1 A Compensação das Perdas através do Seguro Receita**

O Artigo 31 da Lei Kandir estabeleceu, então, que a União entregasse mensalmente aos estados, municípios e Distrito Federal um montante de recursos calculados a partir do formato instituído no anexo do texto. Tratava-se de uma complexa fórmula. Através do mecanismo do Seguro Receitas, objetivava-se a manutenção do patamar real de arrecadação do período base, que ia de julho de 1995 a junho de 1996. Assim, se o valor da arrecadação do estado no período de referência fosse menor do que o valor no período base, multiplicado com um fator de correção monetária e por um fator de ampliação, o estado receberia a transferência de um valor para cobrir essa diferença. Essa grandeza foi denominada pela lei como Valor de Entrega (VE).

Assim,

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

Em que:

b: representa período base;

r: representa período de competência (posterior a data base);

ICMS<sub>b</sub>: é arrecadação do ICMS do estado no período da data base;

ICMS<sub>r</sub>: é arrecadação do ICMS do estado no período de competência;

P: é valor de correção monetária, sendo empregado Índice Geral de Preços (IGP-DI) médio entre o período de competência e o período base, calculado pela Fundação Getúlio Vargas;

A: é fator de ampliação;

N: é número de meses do período de competência, porque o VE seria calculado anualmente, mas os repasses seriam entregues mensalmente.

Como o objetivo das compensações era manter o patamar real da arrecadação, reduzindo os efeitos das desonerações nas arrecadações estaduais, foram adotados parâmetros para desmascarar perdas tributárias originárias de outros fatores. Assim, fator P, corrigiria a perda do valor da moeda, causado pela inflação, e a medida A traria elementos sobre o crescimento econômico e a eficiência arrecadatória de cada ente.

Ficou instituído que o fator de ampliação A seria igual ao valor de 1,03 nos exercícios de 1996 e 1997. Nos exercícios subsequentes, os estados poderiam optar, em um prazo de trinta dias após a publicação da lei, em caráter “irretratável”, por uma de duas opções disponibilizadas pela lei. Os dois levavam em conta o esforço arrecadatário de cada ente, mas o primeiro relativo à eficiência da União ou dos outros estados nesse aspecto, e o segundo o relacionava com a variação do PIB.

Na primeira opção, o fator de ampliação seria calculado como:

$$A = C \times E$$

Em que:

C: é o fator de crescimento econômico, sendo igual a 1,0506 no exercício de 1998, e 1,0716 para os subsequentes;

E: é a medida do esforço arrecadatório relativa, igual a  $E=1+DR$  ou  $E=1+DU$ , prevalecendo o que fosse maior, em que:

DR: mede a eficiência de arrecadação tributária, em relação aos demais estados:

$$DR = \frac{(\text{ICMS-UF}_v)}{\text{ICMS-UF}_p} - \frac{(\text{ICMS-BR}_v)}{\text{ICMS-BR}_p}$$

DU: compara a arrecadação do ICMS do estado, com a arrecadação da União no mesmo:

$$DU = \frac{(\text{ICMS-UF}_v)}{\text{ICMS-UF}_p} - \frac{(\text{ATU-UF}_v)}{\text{ATU-UF}_p}$$

Em que:

ICMS-UF: é o produto da arrecadação de ICMS do Estado;

ICMS-BR: é o produto da arrecadação de ICMS do conjunto dos demais Estados;

ATU/UF: é o produto da arrecadação tributária total, incluindo contribuições, da União no Estado;

V: é período de avaliação, a partir de janeiro de 1998;

P: é período de comparação, de referência. Igual ao período de v, no ano anterior.

Assim, através deste mecanismo, a Lei Kandir premiava os estados com maiores esforços arrecadatórios, desestimulando atitudes de acomodação dos estados, dada a compensação do Seguro Receita. Isso porque, quanto maior a eficiência tributária do estado, maior o valor de E, e conseqüentemente, maior a ampliação de A, aumentando o valor de entrega (VE).

Já na segunda opção:

$$A=C+F$$

Em que:

C: é o fator de crescimento econômico, sendo igual a 1,0506 no exercício de 1998, e 1,0716 para os subseqüentes;

F: é um fator de estímulo ao esforço de arrecadação, calculado da seguinte maneira:

Se  $\text{DPIB/BR} < 0$  ou  $\text{DICMS} < (1,75 \times \text{DPIB/BR})$ ,  $F=0$

Caso contrário,  $F = (\text{DICMS/UF}) - 1,75 \times (\text{DPIB/BR})$

Em que

DPIB/BR: mede a taxa de variação real do Produto Interno Bruto do Brasil;

DICMS/UF: mede a taxa de variação do produto da arrecadação do ICMS do Estado, atualizada pela inflação.

Segundo Varsano (2013), o fator E criava o risco de reduzir a transferência daqueles que tivessem crescimento de arrecadação relativamente baixo. Por essa razão a Lei Kandir deu a opção aos estados de substituir o fator E pelo Fator de Estímulo ao Esforço de Arrecadação (F). Se o crescimento real da arrecadação do ICMS superasse em 75% o crescimento do PIB nacional, o valor de F seria igual à diferença entre o crescimento da arrecadação e o crescimento do PIB multiplicado por 1,75. Caso a arrecadação crescesse a uma taxa menor ou se o crescimento do PIB no ano fosse negativo, o valor de F seria igual a zero. Em síntese, caso o estado escolhesse a formula contendo E, poderia ser premiado com o aumento do fator A, mas correria o risco de ter A menor que C. Se escolhesse a fórmula contendo F, teria A no mínimo igual a C; mas dificilmente A seria maior que C.

Posteriormente, com a Medida Provisória nº 1816/1999, a União autorizou que os estados alterassem sua escolha de opção de cálculo do fator de ampliação, retroativo a 1998. Os créditos resultantes da modificação poderiam ser utilizados para encontro de contas de obrigações não tributárias com o Governo Federal. Assim, os estados que, através de cálculos, percebessem que tinham realizado a escolha do método que não lhe seria mais eficiente, em termos de volume de transferências, poderiam optar pelo outro método de cálculo.

Ainda segundo o definido pela lei, o Valor de Entrega (VE) não poderia ser maior que o Valor Máximo da Entrega (VME), dado por:

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

Em que:

P e A: representavam, respectivamente, os fatores de atualização monetária e de ampliação, já apresentados nesse trabalho;

T: seria o fator de transição, dado que o objetivo da legislação era reduzir gradualmente as transferências até sua completa eliminação. Nos exercícios de 1996, 1997 e 1998, seu valor seria igual a um. A partir de então, esse fator começa a

decrecer, representando 0,9 em 1999, 0,775 em 2000, 0,625 em 2001, e 0,45 em 2002. Esses valores, entretanto, poderiam ser diferentes e o prazo máximo de entrega dos recursos, alongado para até 2006 para os estados com maiores perdas arrecadatórias.

Assim, o anexo da Lei Kandir definia como regra, o fim das transferências compensatórias para 2002. Contudo o prazo máximo de entrega do Seguro Receita para um estado poderia ser dilatado se a razão entre o valor previsto de entrega do estado, e o produto de sua arrecadação de ICMS no período base fosse:

superior a 0,10 e inferior ou igual a 0,12, para 2003

superior a 0,12 e inferior ou igual a 0,14, para 2004

superior a 0,14 e inferior ou igual a 0,16, para 2005

superior a 0,16, para 2006

Dessa forma, os estados muito prejudicados, em termos de queda das receitas advindas da arrecadação do ICMS receberiam um suporte da União por maior tempo.

Do total do Valor de Entrega de cada Estado, 75% ficariam com o Governo do Estado, e 25% iriam para os municípios, sendo repartidos de acordo com índices de participação, enviados por cada governador ao Ministério da Fazenda no início de cada exercício.

Havia, entretanto, um condicionamento para a entrega dos recursos para cada ente. O Valor de Entrega seria líquido das dívidas dos estados com a União. Dessa forma, seria deduzido das transferências o montante da dívida, vencidas e não pagas e vincendas do mês seguinte ao da entrega, da administração direta e indireta da unidade federada com o Tesouro Nacional e com os demais entes da administração federal. Então, se houvesse saldo positivo remanescente, esse seria creditado ao ente federado. Portanto, os recursos a serem entregues aos estados e seus municípios seriam equivalente a diferença positiva entre o valor total que lhe cabe e o valor das suas dívidas com o Governo Central.

Para os anos de 1996 e 1997, o Anexo da Lei Kandir previa um valor total nacional destinado as compensações de três bilhões e seiscentos milhões de reais

anuais, sendo R\$ 313.652.856,27 para o Rio Grande do Sul, conforme mostra a Tabela 4. Este último aumentaria para R\$ 372.052.391,48 nos exercícios de 1998 e os seguintes, sendo o somatório das entregas para entes subnacionais igual a quatro bilhões e quatrocentos milhões de reais.

O texto ainda definiu que o montante total a ser entregue pelo Governo Federal aos entes federados a título de restituições nos exercícios financeiros de 1996 e 1997 seria de R\$ 3.600.000.000,00 (três bilhões e seiscentos milhões de reais). Já para o ano de 1998, esse valor seria de R\$ 4.400.000.000,00 (quatro bilhões e quatrocentos milhões de reais). Desses montantes, nos primeiros dois anos R\$ 313.652.856,27 iriam para o Estado Rio Grande do Sul e seus municípios, e R\$ 372.052.391,48, no último, conforme apontado na Tabela 4.

Tabela 4 - Valores previstos de entrega de recursos a títulos de compensações da Lei Kandir anuais, conforme anexo original, por ente federado, em milhões de R\$

<b>Ano</b>	<b>1996 e 1997</b>	<b>1998 e seguintes</b>
Total	3.600,00	4.400,00
Acre	5,33	5,97
Alagoas	48,59	53,41
Amapá	20,71	21,51
Amazonas	34,02	50,23
Bahia	129,01	165,82
Ceará	66,40	82,95
Distrito Federal	47,43	58,55
Espírito Santo	148,86	169,65
Goiás	73,33	93,10
Maranhão	59,78	65,64
Mato Grosso	82,80	93,32
Mato Grosso do Sul	62,52	71,50
Minas Gerais	432,95	509,55
Pará	158,92	169,97
Paraíba	16,81	23,04
Paraná	352,14	394,41
Pernambuco	81,22	101,62
Piauí	14,59	18,56
Rio Grande do Norte	21,21	26,39
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>313,65</b>	<b>372,05</b>
Rio de Janeiro	291,79	368,96
Rondônia	14,60	17,88

<b>Ano</b>	<b>1996 e 1997</b>	<b>1998 e seguintes</b>
Roraima	2,23	2,87
Santa Catarina	116,29	144,19
São Paulo	985,41	1.293,24
Sergipe	14,67	19,10
Tocantins	4,61	6,40

Fonte: Brasil (1996).

A Lei Kandir também definiu no seu Artigo 31 as formas de financiamento dos recursos destinados ao Seguro Receita. Esse se daria pela emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional e pela inclusão de dotações no Orçamento Fiscal da União, não ficando proibidas outras formas de custeio.

O formato original da Lei Kandir e do Seguro Receita, entretanto, foi muito criticado por inúmeros intelectuais, bem como por parte dos governos estaduais. Dall'Acque (2001) expôs uma das maiores complicações do mecanismo de Seguro Receita: a escolha de um período efetivamente representativo do padrão de arrecadação de cada estado para ser usado como base de cálculo para as transferências. Segundo o autor, o nível da arrecadação do ICMS no período de julho de 1995 a junho de 1996 era excessivamente baixo, assim a queda verificada na arrecadação, após a promulgação da Lei Kandir, mostrava-se insuficiente para assegurar a restituição, dado que embora fosse decrescente, a arrecadação ainda permanecia em um patamar superior ao período-base. Por essa razão os estados embora sofrendo fortemente os impactos da lei não tinham direito a restituição, porque o patamar do "ICMS garantido" era muito baixo.

Já Varsano (2013) afirma que os Valores Previstos para Entrega foram calculados de maneira grosseira tanto pelos estados, como pela União. Este mesmo ponto é visto de maneira diferente por Dall'Acque (2001). Segundo este autor, as estimativas feitas pelas Secretarias da Fazenda Estaduais para as perdas que deveriam ser ressarcidas pela União foram incluídas na lei como teto das transferências, ou seja, como Valor Máximo de Entrega, e não como Valor Previsto para Entrega. Para isso, o Governo Central argumentou que a lei acabou promovendo uma ampla reforma do ICMS, sendo praticável o cálculo das perdas, dada as modificações introduzidas. O autor chamou

esse cenário de Guerra dos Números. Estas críticas levam posteriormente a uma série de alterações legais no texto da Lei Kandir, conforme será abordado na Seção 3.4.

### 3.3 ALTERAÇÕES NA BASE LEGAL DA LEI KANDIR

Em função de inúmeras críticas e pressões dos governadores estaduais, a Lei Complementar nº 87/1996 sofreu modificações durante os seus 21 anos de vigência. Assim, esta seção se propõe a explicar as alterações trazidas pelos textos da EC nº 14/1996, e das LCnºs 92/1997, 99/1999, 102/2000 e 115/2002. Apesar de haver outros textos modificativos, como a LC nºs 114/2002, 120/2005, 122/2006 e 138/2010, os primeiros marcaram por realizarem grandes mudanças nos mecanismos da Lei Kandir e de suas compensações, razão pela qual serão analisados nesta pesquisa.

O Quadro 4 sistematiza os documentos legais que editaram as principais redações a respeito do ICMS desde a Constituição Federal de 1988, até a própria Lei Kandir, em 1996, e suas principais modificações posteriores. Esses textos ainda serão tratados de forma mais aprofundada nas seções seguintes deste trabalho.

Quadro 4 - Base legal: Constituição Federal de 1988, a Lei Kandir e suas alterações

Ano	Texto Legal	Alteração/conteúdo
1988	Constituição Federal	Instituição do ICMS de competência estadual;
1988	Convênio 66	Regulamentou o ICMS, a partir de uma negociação entre os estados, enquanto não fosse editada uma lei complementar que o fizesse;
1994	Plano Real	Plano de estabilização econômico, tendo como dois dos principais instrumentos a alta da taxa de juros e a paridade real-dólar;
1996	Lei Kandir	Regulamentação do ICMS, instituindo uma ampla desoneração dos exportados e créditos tributários para bens de uso e consumo e de ativo fixos das empresas, tendo como formato de compensações o Seguro Receita;
1996	EC nº 14	Criação do FUNDEF, tendo como forma de financiamento a dedução de 15% das transferências da União para os demais entes, inclusive das compensações da Lei Kandir;
1997	LC nº 92	Determinou o orçamento do Seguro Receita até 2000 (texto original o fazia apenas até 1998) e adiou a data da entrada em vigor do aproveitamento dos créditos de bens de uso e consumo para 2000;
1999	LC nº 99	Determinou o orçamento do Seguro Receita até 2002 e adiou a data da entrada em vigor do aproveitamento dos créditos de bens de uso e consumo para 2003. Esta data foi alterada outras vezes, sendo a última através da LC nº 138, que a definiu sendo igual a 2020;
2000	LC nº 102	Alteração do formato de compensações para Fundo Orçamentário, tendo seus recursos distribuídos através dos Coeficientes Individuais

Ano	Texto Legal	Alteração/conteúdo
		de Participação. Além disso o texto determinou a mudança na regra de aproveitamento dos créditos relativos a compra de bens de ativo fixo pelas empresas, tendo que ser apropriados em uma razão de quarenta e oito avos do valor da mercadoria por mês. A lei também restringiu o aproveitamento dos créditos de energia elétrica e comunicação apenas para indústrias e hidroelétricas;
2002	LC nº 115	Definiu que a entrega das compensações seria subordinada à existência de disponibilidade designada para esta finalidade nas respectivas LOAs;
2003	EC nº 42	Acrescentou ao ADCT o Artigo 91, constitucionalizando as compensações da Lei Kandir, de acordo com o qual uma lei complementar deveria ser editada a fim de determinar os critérios, prazos e condições desse formato de transferência;
2004	FEX	Instituição dos Auxílios Financeiros da União para os estados e Municípios;
2006	EC nº 53	Substituiu o FUNDEF pelo FUNDEB, aumentando o percentual dos abatimentos de 15 % para 16,66% ano primeiro de vigor do novo fundo, 18,66% no segundo ano e 20% a partir do terceiro ano.
2016	ADO 25/16	Decisão do STF por um prazo de 12 meses para que o Congresso nacional editasse a Lei Complementar exigida pelo Artigo 91 do ADCT. Entretanto, se não cumprida a determinação até 31 de novembro de 2017, caberá ao TCU realizar a regulamentação.

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

### 3.3.1 Emenda Constitucional nº 14 de 1996: instituição do FUNDEF

Em 1996, através da EC nº 14, e da sua regulação a partir da Lei Complementar nº 9.424/1996, criou-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). A fonte de recursos da política vinha da subtração de 15% das transferências da União para os entes subnacionais através dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE E FPM), das compensações instituídas pela Lei Kandir, dos repasses do ICMS e das compensações das desonerações constitucionais dos produtos industrializados através do mecanismo de IPIExportação. Essa forma de custeio, e portanto, as deduções sobre os repasses do Governo Federal, passaram a ser realizados a partir de 1998. Dessa forma, parte dos recursos entregues a título de compensações pelas desonerações e créditos criados pela Lei Complementar nº 87/1996 pelo Governo Central para os governos estaduais e municipais passaram a ser direcionados para o Fundo.

Entretanto, a partir de 2006, a EC nº 53, o FUNDEF foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização do Magistério (FUNDEB). A partir desta alteração, as fontes de incidência das deduções foram

ampliadas para outras transferências do Governo Federal para os demais entes, através da LC nº 11.494 de 2007, mantendo todas as anteriores, inclusive as compensações referentes à LC nº 87 de 1996. Além disso, o percentual dos abatimentos foi elevado dos 15% definidos anteriormente para 16,66% no primeiro ano de vigor do novo fundo, 18,66% no segundo ano e 20% a partir do terceiro ano.

### **3.3.2 Leis Complementares nº 92/1997 e nº 99/1999**

Esses textos legislativos nada mais fizeram do que estender a definição de valor do montante total a ser transferido pela União aos estados, já que a Lei Kandir, em seu texto original, apenas o tinha feito para os anos de 1996, 1997 e 1998. Assim, a LC nº 92/1997 estipulou o valor de R\$ 3.600.000.000,00 (três bilhões e seiscentos milhões de reais), antes estabelecido como valor total das transferências para os anos de 1996 e 1998, como orçamento do Seguro Receita de 1996 a 1999. Já o orçamento de R\$ 4.400.000.000,00 (quatro bilhões e quatrocentos milhões de reais), passou a valer para o ano de 2000. Portanto, neste campo a Lei nada mais fez do que estender o mecanismo de compensações, definindo mais especificamente seus valores. Já a LC nº 99 de 1999, alocou o primeiro valor para os anos de 1996 a 2002, e o último para o ano de 2003.

Além disso, as duas leis prorrogaram a entrada em vigor do direito de aproveitamento dos créditos tributários advindo da aquisição de mercadorias destinadas a uso e consumo do estabelecimento. O texto de 1997 adiou essa possibilidade para 2000, e o de 1999 para 2003. Mais tarde, outras redações legais protelaram novamente esse mecanismo, sendo a última a LC nº 138 de 2010, que determinou o marco de início do aproveitamento para 2020.

### **3.3.3 Lei Complementar nº 102/2000**

Lukic (2017) afirma que em 1999, a necessidade de ajuste fiscal do Governo Federal devido a crises internacionais foi repassada aos gerar superávit primários. Nesse cenário, os estados optaram por aumentar a carga tributária por meio da redução da desoneração fiscal prevista na Lei Kandir, originando a LC nº 102/2000. Já para

Albuquerque e Riani(2000), a aprovação deste texto legal se deu em função das reclamações da maioria dos governadores, em face dos prejuízos causados nas finanças de seus estados pelo mecanismo de Seguro Receita. O fato é que houve muita pressão dos estados, de modo que fosse aprovada uma Lei Complementar que mudasse o mecanismo de compensação e que dificultasse ainda mais o aproveitamento dos créditos tributários.

Ficou instituído então, um fundo orçamentário como forma financiamento das compensações, que teria seus recursos distribuídos conforme coeficientes de participação previamente definidos. Para o exercício financeiro de 2000, o valor atribuído a esse fundo seria de R\$ 3.864.000.000,00 (três bilhões e oitocentos e sessenta e quatro milhões de reais). Já em 2001 e 2002, de R\$ 3.148.000.000,00 (três bilhões e cento e quarenta e oito milhões de reais), atualizado pelo Índice Geral de Preços.

Os Coeficientes Individuais de Participação do fundo para o exercício financeiro de 2000 foram fixados na lei a partir de um intenso processo de negociação política no âmbito do CONFAZ. Assim cada estado e o Distrito Federal, teria uma porcentagem do montante orçamentário total destinado as transferências. Na Tabela 5, demonstra-se esses percentuais de participação no referido Fundo de Compensação, sendo que do total deste valor 75% iriam para os cofres dos estados e 25% para seus respectivos municípios.

Tabela 5 - Coeficientes de Participação dos estados no Fundo Orçamentário de Compensações da Lei

Kandir - em %

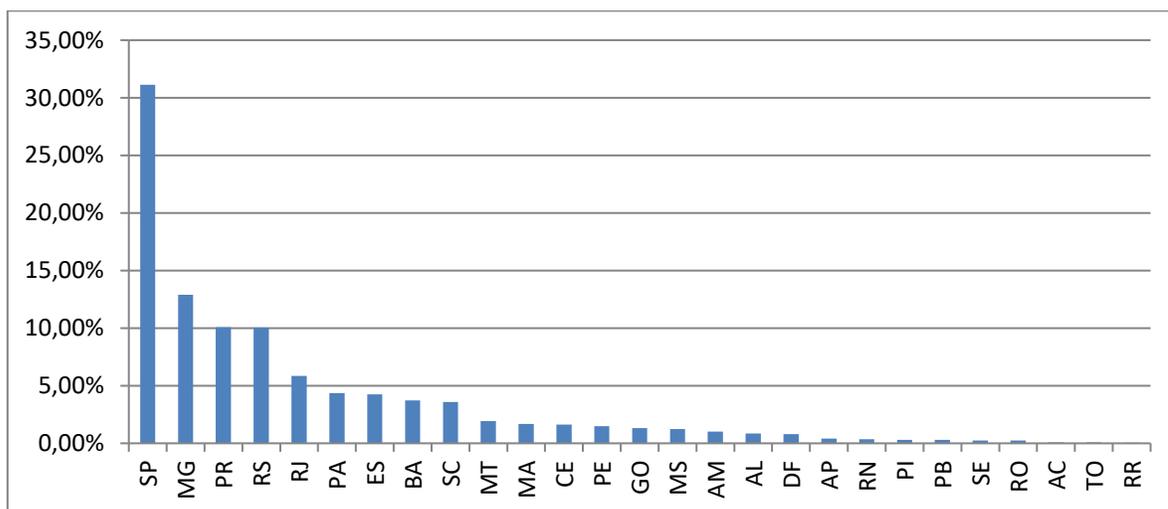
Estado	Participação	Estado	Participação
AC	0,09104	PB	0,2875
AL	0,84022	PR	10,08256
AP	0,40648	PE	1,48565
AM	1,00788	PI	0,30165
BA	3,71666	RJ	5,86503
CE	1,62881	RN	0,36214
DF	0,80975	RS	10,04446
ES	4,26332	RO	0,24939
GO	1,33472	RR	0,03824
MA	1,6788	SC	3,59131
MT	1,94087	SP	31,1418

Estado	Participação	Estado	Participação
MS	1,23465	SE	0,25049
MG	12,90414	TO	0,07873
PA	4,36371	TOTAL	100,00

Fonte: Brasil (1996).

O Estado do Rio Grande do Sul ficou com uma fatia de 10,04446% do total fundo, sendo o quarto estado com maior parcela, atrás de São Paulo, Minas Gerais e Paraná, conforme demonstra-se no Gráfico 3.

Gráfico 3 - Ordem de Estados com maior participação no total das transferências da Lei Kandir, de acordo com os Coeficientes Individuais de Participação



Fonte: Elaborada pela autora, com base em Brasil (1996).

Já para os anos de 2001 e 2002, caberia a CONFAZ determinar outros coeficientes de participação de acordo com inúmeros elementos definidos pela lei. Para passar a valer, entretanto, os novos valores teriam que ser aprovados por unanimidade por todos os seus membros. Caso contrário, os valores de 2000 seriam utilizados para determinar a repartição daqueles anos.

Outra grande modificação da Lei Complementar nº 102/2000 foram as restrições ao aproveitamento de créditos relativos ao uso de energia elétrica e serviços de comunicação. Agora esse poderia ser utilizado apenas por ramos específicos da

economia, isto é, nos processos produtivos industriais e das hidroelétricas, ante a liberdade de utilização em todos os setores da economia.

Por fim, o texto legislativo redefiniu a regra de aproveitamento dos créditos relativos à compra de bens de ativo fixo pelas empresas. A partir de então, a apropriação teria que ser feita em uma razão de quarenta e oito avos do valor da mercadoria por mês. Para Bordin (2002), essa modificação representou um recuo, ao transformar o ICMS de um IVA “tipo consumo” num IVA “tipo renda”. Também como crítica as alterações realizadas acerca do aproveitamento dos créditos tributários, Frizzo (2007) salienta que elas retiraram providências que haviam reduzido a cumulatividade do ICMS na versão inicial da Lei.

Por outro lado, Mundin (2008) nos traz a ideia de que esse formato seria mais condizente com a depreciação dos ativos, dado que o desgaste ocorre durante o tempo de uso do ativo permanente. Já, Albuquerque e Riani (2000) nos trazem a visão de que se entendia anteriormente, que a depreciação dos ativos fixos, de uso e consumo e de energia já estava embutida no preço do produto final e que, portanto, as empresas teriam o retorno do custo de aquisição de qualquer modo.

### **3.3.4 Lei Complementar nº 115/2002**

A LC nº 115/2002 foi responsável por estender os prazos do Artigo 31 da Lei Kandir, que determinava a entrega de recursos da União para os estados como forma de compensações. Assim, ocorreu a dilatação das transferências para até 2006. Para isso, o texto legislativo de 2002 revogou o antigo anexo da LC nº 87 de 1996, regulamentando, no novo, o fundo orçamentário já criado na LC nº102 de 2000, mantendo, inclusive, os índices de repartição definidos nesta.

Para o exercício financeiro de 2003, a Lei Complementar estipulou o montante R\$ 3.900.000.000,00 (três bilhões e novecentos milhões de reais) para o financiamento do fundo. Já para os anos posteriores, determinou que a entrega dos recursos seria subordinada à existência de disponibilidade designada para esta finalidade nas respectivas Leis Orçamentárias Anuais da União.

A falta de definições específicas sobre os valores orçamentários para os fundos criou um novo foco de conflito entre os entes federados, segundo Varsano (2013). Isso porque, a partir de 2004, “os estados deixaram de ter qualquer garantia de quanto lhes seria entregue, ou mesmo de que haveria entrega, pois o montante passou a depender da discussão da Lei Orçamentária Anual” (VARSANO, 2013, p.28). Além disso, para o mesmo autor, o mecanismo de fundo orçamentários instituído pelas Leis Complementares números 102/2000 e 115/2002 provocaram um descolamento das perdas arrecadatória dos estados com a Lei Kandir do formato de compensação.

“A Lei Complementar nº 102/2000 havia fixado montantes a distribuir arbitrários, que não tinham qualquer relação com perdas, mas tentou distribuí-los entre estados na proporção das respectivas supostas perdas. (...) A Lei Complementar nº 115/2002 foi mais pragmática: reconheceu implicitamente que se trata de uma distribuição de recursos aos estados, que apenas usa a estrutura da Lei Kandir como base legal sem que seu valor tenha qualquer relação com as supostas perdas impostas pelas desonerações ali determinadas.” (VARSANO, 2013, p.28).

### **3.3.5 Auxílios Financeiros**

A partir de 2004, a título de auxílio financeiro a União passou a transferir recursos aos estados e municípios, com o intuito de “fomentar as exportações”, chamados de (FEX). Esses valores passaram a contar, desde então, como ressarcimento das perdas resultantes dos mecanismos da Lei Kandir.

Essas transferências partem de medidas provisórias, que depois são convertidas em leis ordinárias. Contendo estruturas parecidas com o anexo da Lei Kandir, que institui as compensações, o FEX fixa um montante a ser transferidos, os coeficientes de participações individuais, usados para ratear os recursos entre os estados, sendo que desse total, 25% são repassados aos municípios. Entretanto, não há lei que obrigue a realização dessas transferências da União para os entes subnacionais, nem que regule a periodicidade e o montante de recursos que devem ser repassados, sendo definidas unilateralmente pelo Governo Federal.

### 3.3.6 Emenda Complementar nº42/2003

Em 2003, acrescentou-se aos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias o Artigo 91, o qual constitucionalizou as compensações da União aos estados e municípios. De acordo com o texto, uma lei complementar deveria ser editada a fim de determinar os critérios, prazos e condições, podendo considerar, a fim de determinação dos ressarcimentos: as exportações para o exterior de produtos primários e semi-elaborados, a relação entre as exportações e as importações, os créditos decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente e a efetiva manutenção e aproveitamento do crédito do imposto.

Contudo, até a edição deste texto, permaneceria em vigor o formato de compensações previsto no Anexo da Lei Kandir, ou seja, tendo os montantes anuais das transferências da União definidos pela Lei Orçamentária Anual, com a repartição destes recursos pautada pelos Coeficientes de Participação definidos pela LC nº 115 de 2002. Assim, para Varsano (2013), a EC nº 42 de 2003 abriu a possibilidade da perpetuação das entregas que inicialmente seriam temporárias de recursos da União para os estados, em função das desonerações e créditos instituídos na Lei Kandir.

Em 2013, dez anos após a entrada em vigor da EC nº42 de 2003, não tendo sido instituída a Lei Complementar que definisse as compensações, o Estado do Pará ingressou no Supremo Tribunal Federal (STF) com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, protocolada como ADO 25 de 2016. Segundo a ação, a omissão da União em regulamentar a transferência de recursos trouxe inúmeras dificuldades às finanças do Estado.

No decorrer do processo, o Distrito Federal e outros quinze estados aderiram a ação, por se sentir também prejudicados pelo contexto. Entre eles, o Estado do Rio Grande do Sul, no ano de 2014.

Em novembro de 2016, o STF decidiu, por unanimidade, que a ação era procedente, determinando o prazo de 12 meses para o Congresso Nacional editar a Lei Complementar que regulasse os prazos, critérios e condições instituídas no Artigo 91 do ADCT. Caso a regulamentação não ocorresse no prazo estabelecido, caberia ao Tribunal de Contas da

União fixar o valor do montante total a ser transferido aos entes federados, bem como a quota de participação de cada um ao fundo.

Percebe-se, portanto, que em função das inúmeras modificações causadas principalmente pelos embates políticos a Lei Kandir e seu formato de compensações acabaram se tornando um quebra-cabeça legal. Em função disso, no Quadro 7, sistematiza-se as alterações na legislação tributária que tratam do ICMS desde a Constituição Federal de 1988, passando pela Lei Kandir em 1996, até a modificação ocorrida em 2003.

Assim, após a exposição dos mecanismos da Lei Kandir e suas alterações, analisa-se no Capítulo 4 as consequências desta norma federal, que altera o tributo que mais arrecada no Brasil e que é de competência dos entes subnacionais, sobre as finanças e a economia do Estado do Rio Grande do Sul.

## 4 IMPACTOS DA LEI KANDIR NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Como apresentado no capítulo anterior, a Lei Complementar nº 87 de 1996, conhecida como Lei Kandir, desonerou da cobrança do ICMS a totalidade dos produtos destinados a exportação, e criou uma série de créditos tributários para aproveitamentos dos gastos empresariais com ativos fixos e de uso e consumo. Em função disso, a União comprometeu-se em pagar uma série de compensações para os estados. Assim, no Capítulo 4, mostra-se como a economia gaúcha foi afetada pela referida Lei e seus mecanismos, tanto em nível das finanças públicas, na seção 4.1, impactando na sua arrecadação, quanto em termos macroeconômicos, a partir da seção 4.3, alterando o nível e a composição das suas exportações. Além disso, a seção 4.2 aborda-seo impacto da LC nº 87/1996 nas relações federativas entre os entes nacionais, principalmente no que tange os aspectos da manutenção da autonomia dos estados.

### 4.1 PERDAS E COMPENSAÇÕES RESULTANTES DA LEI KANDIR

A Tabela 6 sistematiza as informações sobre os valores totais das perdas de arrecadação do Estado do Rio Grande do Sul em função da Lei Kandir por ano, desde a entrada em vigor da Legislação, além dos números referentes ao montante compensados e dos não compensados. Assim, os valores totais desonerados antes das restituições foram chamados de perdas brutas, e os não compensados, de perdas líquidas. Esses montantes são calculados pelo CONFAZ e pela SEFAZ/RS e foram deflacionados pelo índice Geral Preços (IGP-DI), da Fundação Getúlio Vargas, já que o mesmo é citado pelo próprio texto da Lei como índice de referência.

Tabela 6 - Comportamento das perdas e compensações, em termos reais<sup>6</sup> decorrentes da Lei Kandir do Estado Rio Grande do Sul, em milhões de R\$

Ano	Perdas Brutas	Compensações Totais	Perdas Líquidas
1996	308,33	197,42	110,90
1997	1.908,50	172,03	1.736,47
1998	2.189,41	1.740,58	448,83

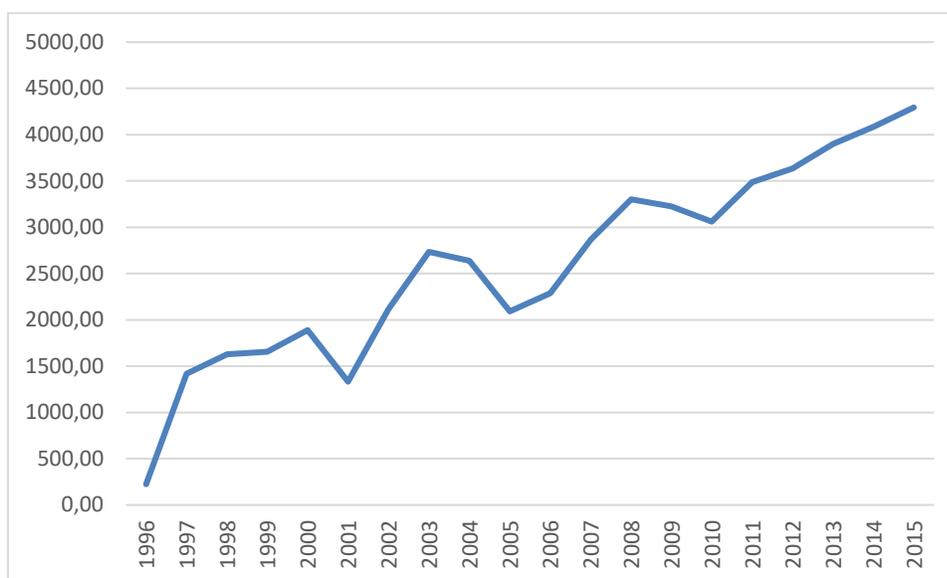
<sup>6</sup> Valores deflacionados pelo índice IGP-DI, utilizando como base o ano de 2015.

Ano	Perdas Brutas	Compensações Totais	Perdas Líquidas
1999	2.020,16	1.194,85	825,30
2000	2.225,60	1.222,90	1.002,69
2001	1.532,69	1.025,25	507,43
2002	2.164,24	895,09	1.269,15
2003	2.842,24	892,32	1.949,92
2004	2.631,91	764,05	1.867,85
2005	2.178,63	830,69	1.347,93
2006	2.366,94	709,96	1.656,97
2007	2.868,25	590,19	2.278,06
2008	3.208,22	645,08	2.563,13
2009	3.317,81	573,30	2.744,50
2010	2.995,45	485,28	2.510,17
2011	3.460,23	452,83	3.007,40
2012	3.534,13	391,89	3.142,23
2013	3.803,10	396,90	3.406,20
2014	4.086,69	383,44	3.703,25
2015	4.294,77	369,79	3.924,97
<b>TOTAL</b>	<b>53.937,39</b>	<b>13.933,94</b>	<b>40.003,45</b>

Fonte: Governo do Estado do Rio Grande do Sul (2016a).

A segunda coluna da Tabela 6 traz os valores sobre as perdas brutas geradas pelas desonerações da Lei Complementar nº 87/1996, ou seja, as perdas arrecadatórias antes das compensações. É possível observar o crescimento real destes números com o passar dos anos, como mostra o Gráfico 4. Assim, o total desonerado desde o primeiro ano de vigência da Lei, em 1996 até 2015, já ultrapassa o montante de R\$50.000.000.000,00 (cinquenta e três bilhões de reais).

Gráfico 4 - Comportamento do montante, em termos reais<sup>7</sup>, de perdas brutas na arrecadação do ICMS, em função das desonerações concedidas pela Lei Kandir, no Estado do Rio Grande do Sul, em milhões de R\$

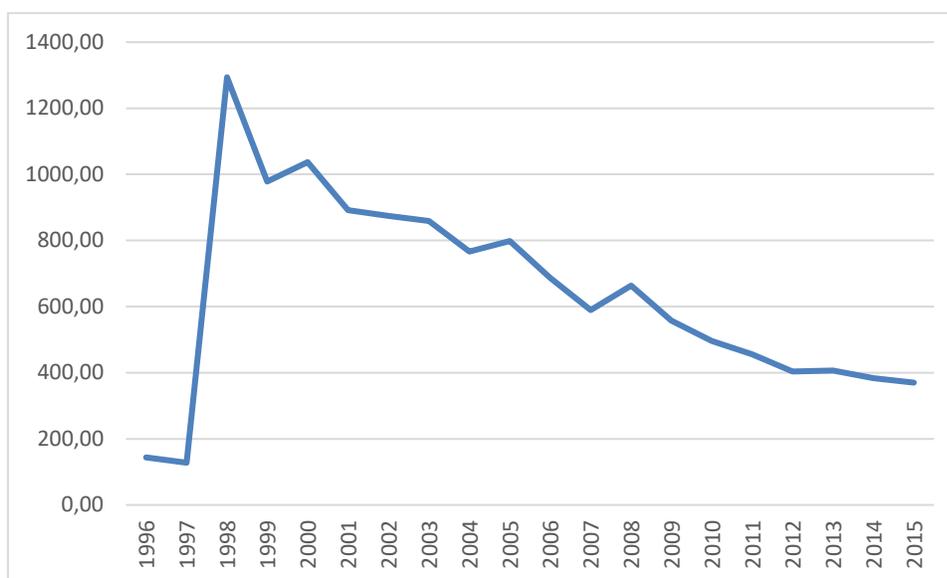


Fonte: Elaborada pela autora, com base em Governo do Estado do Rio Grande do Sul (2016a).

A Tabela 6, na sua terceira coluna, também nos remete aos dados sobre o total das transferências a título das compensações, em termos reais, da União para o Rio Grande do Sul, que já representa o total de quase quatorze bilhões de reais nos vinte anos analisados. É possível observar, entretanto, de acordo com o Gráfico 5, uma tendência de decréscimo real das transferências a título de montantes compensatórios ao longo dos anos.

<sup>7</sup> Valores deflacionados pelo índice IGP-DI, utilizando como base o ano de 2015.

Gráfico 5 - Comportamento do montante, em termos reais<sup>8</sup>, de transferências da União para o Rio Grande do Sul, a título das compensações sobre as desonerações concedidas pela Lei Kandir, em milhões de R\$



Fonte: Elaborada pela autora, com base em Governo do Estado do Rio Grande do Sul (2016a).

Notação que os valores das compensações, em todos os anos observados, de 1996 a 2015, têm sido menores em termos absolutos do que as perdas brutas ocasionadas. A partir disso, ao longo dos anos, foi se criando um montante de recursos de perdas líquidas para o Estado, ou seja, valores desonerados que não foram compensados pelo Governo Central, representados pela quarta coluna da Tabela 6. No ano de 2015, essas perdas líquidas acumuladas chegaram a R\$27.257.765.711,00 em termos nominais, ou R\$40.003.455.980,25<sup>9</sup>, em termos reais, conforme demonstrado na Tabela 6.

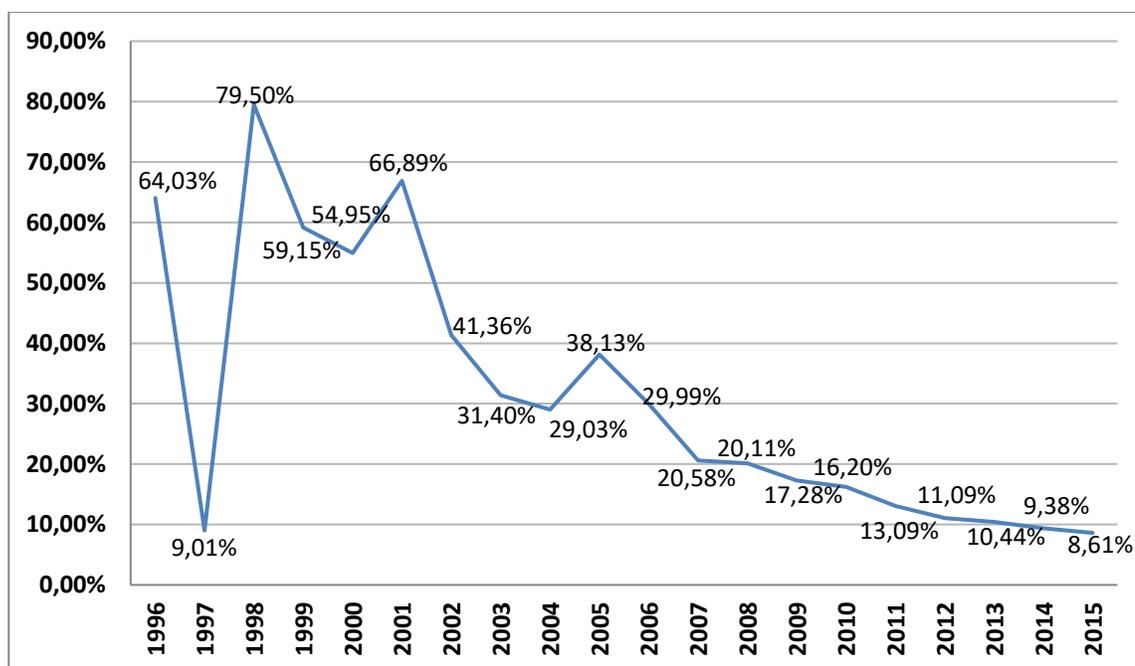
Entretanto, além de se criar uma tendência de entrega de valores insuficientes para cobrar o total das perdas, se criou outra tendência. Esse cenário, de crescimento real dos valores das perdas brutas e de diminuição real dos valores compensados, resultou em um movimento de diminuição da porcentagem dos montantes de perdas brutas compensadas ao longo dos anos.

<sup>8</sup> Valores deflacionados pelo índice IGP-DI, utilizando como base o ano de 2015.

<sup>9</sup> Valor deflacionado pelo índice IGP-DI, utilizando como base o ano de 2015.

É possível, a partir do Gráfico 6, observar esse movimento de declínio da razão entre o total compensado pela União e o total das perdas brutas do Estado. Dessa forma, na média, na década de 1990, as transferências do Governo Federal foram capazes de abater 52,04% da perda de arrecadação do Rio Grande do Sul. Esse percentual diminuiu para 29,52% na década de 2000, e ainda mais para 10,95% na década de 2010. Assim, a média total do período observado para esse dado ficou em 20,26%, sendo o valor mínimo o observado no último ano da série de 1996 a 2015.

Gráfico 6 - Comportamento da porcentagem das perdas relativas às desonerações da Lei Kandir do Estado do Rio Grande do Sul compensadas pelas transferências da União



Fonte: Elaborada pela autora, com base em Governo do Estado do Rio Grande do Sul (2016a).

Esse decréscimo, tanto absoluto, quanto relativo, dos valores compensados podem ser explicados por dois fatores. O primeiro é que a partir de 2004, em função da entrada em vigor da LC nº 115 de 2002, os valores destinados pela União a esse fim deixaram de ser definidos pela própria Lei Kandir e passaram a ser definidos pela Lei Orçamentária Anual.

Além disso, a partir do mesmo ano, foram criados os Auxílios Financeiros, ou seja, tipos de transferências a títulos de compensações para incentivo às exportações. Entretanto, esse tipo de compensação passou a ser editada via Medida Provisória, sem qualquer tipo de obrigatoriedade em relação a sua periodicidade.

Entretanto, em função dessas políticas, os estados passaram a ter que negociar anualmente esses valores com o Governo Federal, estando submetidos às forças e às coalizões políticas, bem como à disponibilidade orçamentária da União para o recebimento das transferências. Assim, os entes subnacionais tiveram sua autonomia reduzida, além passarem a ter uma relação hierárquica e de dependência com a União.

#### **4.1.1 Formatos compensatórios das desonerações instituídas pela Lei Kandir**

Tendo em vista a complexidade do atual sistema de compensações da Lei Kandir, o Quadro 5 sistematiza os três formatos existentes atualmente de valores de ressarcimentos ligados e Lei Kandir. O primeiro refere-se ao anexo da própria Lei Complementar nº 87 de 1996, que define o mecanismo do Seguro Receita, apresentado na seção 3.2.1 deste trabalho, sendo substituído a partir de 2000 pelo Fundo Orçamentário.

Já a partir de 1996, a União passou a destinar 15% do total de todas as transferências destinadas aos entes subnacionais ao FUNDEF, depois alterado para FUNDEB. Esse percentual foi posteriormente alterado, sendo de 20% atualmente. Dessa forma, são deduzidas porcentagens dos valores total das transferências definidas no anexo da Lei Kandir, quando dos Auxílios Financeiros enviado aos estados pelo Governo Federal para este fim. Assim, como no formato de cálculo do total das compensações tanto para na metodologia da Administração Federal, quanto da Estadual, esses valores são contados como parte das compensações.

Por último, em 2004, a partir da instituição do Auxílio Financeiro de Fomento à Exportação (FEX), a União passou a transferir auxílios financeiros, explicitados no título 3.4.5 deste texto, a título de “fomento de exportação para os estados”. Esses recursos eram editados a partir de medidas provisórias, depois transformadas em leis ordinárias<sup>10</sup>, sendo

---

<sup>10</sup>A medida provisória é uma espécie normativa editada pelo presidente em casos de revelância e urgência, com força de lei e vigência imediata. Sua vigência tem duração de sessenta dias, prorrogáveis por igual período, perdendo sua eficácia se não for transformada em lei pelo Congresso Nacional depois deste período. Sua antecessora era o decreto-lei, extinta com o advento da atual constituição. Já a Lei Ordinária deve ser aprovada pelo Congresso Nacional, passando por todo o rito padrão, como as Comissões Legislativas, antes de entrar em vigor. Além disso, pode ser proposta pelo Presidente, deputados, senadores, tribunais superiores e pelos cidadãos.

distribuídos a partir dos mesmos Coeficientes de Participação Individual dos estados definidos na Lei Kandir.

Quadro 5 - Formas de Compensações ligadas às desonerações e aos créditos tributários instituídos pela Lei Kandir

<b>Instituição</b>	<b>Forma de Compensação</b>
Lei Complementar nº 87 de 1996 e suas posteriores modificações;	Seguro Receita, depois substituído pelo Fundo Orçamentário, é o formato de compensações definidor pelo anexo da própria Lei Kandir;
FEX	Transferências de Auxílios Financeiros a título de incentivo a fomento das exportações repassadas da União para os estados e municípios a partes de Medidas Provisórias, sem periodicidade ou valores pré-definida;
FUNDEF/FUNDEB	Porcentagem das transferências da União para os demais entes subnacionais em função das compensações da LC nº 87 de 1996 que são redirecionadas para o Fundo de Educação, como forma de participação dos estados e municípios.

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

Na Tabela 7, apresenta-se o total dos valores declarados pela União e entregues ao Estado do Rio Grande do Sul, separados por formato de Compensação. Esses valores divergem dos valores apresentados na seção 4.1, em função de que na Tabela 6, os valores são de autoria da CONFAZ, sendo defendidos pelas Secretarias Estaduais. A seção 4.2.1 abordará esse cenário de conflito a partir da divergência sobre os montantes apresentados pelos entes.

É possível notar que as transferências via FEX se iniciaram apenas em 2004, e as destinadas ao FUNDEB, em 1998, anos da entrada em vigor de cada mecanismo. No ano de 2013 não houve envio de Auxílios Financeiros da União para o Rio Grande do Sul, sendo comum do tipo de política, dada sua falta de periodicidade obrigatória, sendo definidas por pressões políticas.

Tabela 7 - Divisão do total, em termos reais<sup>11</sup>, transferido pela União para o Estado do Rio Grande do Sul por tipo de compensação, em milhões de R\$

Ano	FEX	FUNDEB	Lei Kandir	Total: FEX+FUNDEB+LK
1996			197,42	197,42
1997			172,35	172,35
1998		261,03	1.479,22	1.740,26
1999		186,96	1.026,60	1.213,57
2000		183,63	1.039,85	1.223,49
2001		153,76	871,48	1.025,25
2002		134,24	760,84	895,09
2003		133,82	758,49	892,32
2004	126,27	95,65	542,34	764,27
2005	200,67	94,48	535,52	830,69
2006	361,84	52,21	295,90	709,96
2007	267,55	53,75	268,88	590,19
2008	349,38	54,20	241,50	645,08
2009	273,29	60,00	240,00	573,30
2010	215,74	53,90	215,63	485,28
2011	196,16	51,33	205,33	452,83
2012	154,48	47,48	189,93	391,89
2013		44,99	179,98	224,97
2014	165,66	43,35	173,42	382,44
2015	150,58	39,17	156,69	346,44

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Tesouro Nacional (2017)<sup>12</sup>.

Já o Gráfico 7, apresenta a participação de cada tipo de transferência no decorrer dos 20 anos analisados neste trabalho. É possível perceber ascensão do FEX a partir de 2004, em contrapartida da perda de participação do Fundo Orçamentário no total das transferências. No primeiro ano de vigência do FEX, esses representavam 16,52% do total das transferências. Já em 2015, essa participação já havia aumentado para 43,46%.

Esse cenário, entretanto, releva uma maior tendência à subordinação fiscal do Estado à política federal. Isso porque, na medida em que os Auxílios Financeiros não possuem obrigatoriedade ou periodicidade definidas em lei, o Rio Grande do Sul fica a mercê da decisão unilateral da União em realizar esse tipo de transferência. O ano de 2013, por exemplo, conforme mostra a Tabela 7, revela essa relação, na medida em que não houve

<sup>11</sup>Valores deflacionados pelo índice IGP-DI, utilizando como base o ano de 2015.

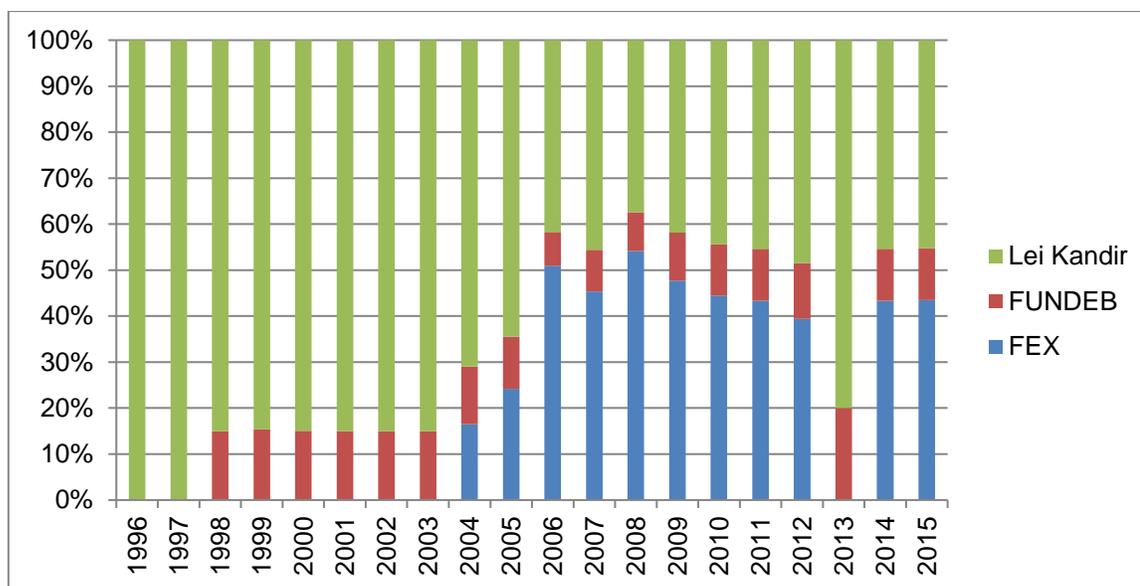
<sup>12</sup> Os valores da Tabela 7 estão disponíveis na página virtual do Tesouro Nacional, através de uma pesquisa ativa em banco de dados sobre as transferências legais para os entes nacionais, conforme link disponível nas referências.

repasse pelo mecanismo do FEX, ficando o Estado sem essa fonte de receita, por uma decisão unilateral do Governo Federal.

Entretanto, outro ponto mostra a submissão dos Estados às políticas da União. A partir de 2004, com a LC nº 155 de 2002, o montante de recursos a ser transferido pelo mecanismo compensatório do anexo da Lei Kandir deixou de ser definido em seu próprio texto, para ser definido pela Lei Orçamentária Anual. Assim, os Estados passaram a ter que negociar anualmente esses valores, expondo sua capacidade de geração de receita a flutuações políticas.

Esse cenário revela um movimento de aumento da hierarquização entre os entes e centralização na esfera federal, na medida em que o Estado passa a depender de transferências ocasionais da União como fonte de receitas. Sendo esses repasses definidos unilateralmente pelo Governo Federal, sendo via Lei Orçamentária Anual, sendo via Medida Provisória, como é o caso dos Auxílios Financeiros.

Gráfico 7 - Divisão do total transferido pela União para o Estado do Rio Grande do Sul, por tipo de compensação



Fonte: Elaborado pela autora, com base em Tesouro Nacional (2017).

Outro elemento que mostra a subordinação dos estados à União é o mecanismo que torna a entrega dos recursos, definidos pela Lei Kandir como compensatórios, líquida do pagamento das dívidas dos entes estaduais com o ente federal. Ou seja, conforme o

Parágrafo 3º do Artigo 31, o montante a ser transferido para os estados, como forma de ressarcimento, primeiro será utilizado para saldar dívidas de qualquer órgão ou instituição da sua administração direta ou indireta, vencidas ou vincendas até o mês seguinte ao do respectivo pagamento do ressarcimento pela União. Assim, se houver saldo remanescente, esse será entregue aos cofres do respectivo Estado. Assim o Artigo 31 da Lei Kandir, estabelece:

§ 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.  
(BRASIL, Lei nº 87 de 1996, art. 31)

Assim, a União condicionou o recebimento de um direito dos estados ao cumprimento de obrigações destes entes, que a beneficiaria, demonstrando uma correlação hierárquica de forças entre os entes federados. Além disso, vinculou dois tipos de pagamento que não possuem nenhum tipo de ligação. Isso só foi possível em função do seu poder de barganha na época da construção dos mecanismos da Lei Kandir.

#### **4.1.2 Guerra dos Números: divergência dos valores declarados pela União e pelos estados relacionados às compensações da Lei Kandir**

Um dos principais pontos de controvérsia dentro da discussão sobre as compensações da Lei Kandir e seus efeitos nas finanças estaduais é o tamanho das perdas que deveriam ser compensados aos estados. De um lado, estão os defensores das finanças estaduais, defendendo a total restituição das perdas decorrente das desonerações instituídas pela LC nº 87 de 1996, e de outros os defensores de que a União não teria obrigação de compensar os estados.

Varsano (2013) é um dos partidários dessa última idéia. Segundo o autor, o propósito das transferências de recursos não era compensar os estados pelas perdas que sofreriam por deixarem de tributar as exportações de produtos primários e semielaborados, os bens de capital e os bens de uso e consumo, mas manter um patamar mínimo de receitas até que essas se ajustassem a nova realidade. O autor defende esse ponto de vista por duas razões.

A primeira seria, conforme ele, de ordem prática, em função da impossibilidade de obter estimativas razoáveis sobre as perdas. Já a segunda seria de ordem política, dado que quase todos os IVAs existentes no mundo não tributam exportações, bens de capital e bens de uso e consumo, ou seja, os mecanismos criados pela Lei Kandir seriam apenas formatos de ajustes no principal tributo sobre bens e serviços do país. Pela crítica de Varsano (2013), portanto, não caberia aos estados críticas a insuficiência das compensações da União, pelo fato de que as transferências da União para estes entes subnacionais não eram um formato de ressarcimento, mas sim um auxílio em função da variação arrecadatória em função dos ajustes no formato de cobrança do tributo.

Já para Carvalho (2000), como o federalismo brasileiro tem como pressuposto a autonomia fiscal-financeira dos estados subnacionais, medidas que provoquem perdas aos estados, levam a obrigatoriedade da União em ressarcir essas unidades federadas por eventuais prejuízos nas suas receitas tributárias.

O fato é que, apesar de alguns trabalhos defenderem a não obrigatoriedade das compensações da União pelas perdas arrecadatórias, a própria constituição defende esse dever através de dois mecanismos. O primeiro, instituído a partir do inciso II do Artigo 159, cria o IPI-Exportação, fundo de 10% do total da arrecadação do IPI, a ser entregue aos estados em função das desonerações do ICMS sobre os produtos industrializados, definidos pelo próprio texto constitucional. Através desse mecanismo a principal texto legal do Estado Brasileiro mostra seu posicionamento sobre as desonerações criadas sobre produtos de competência dos estados. Isso é, que elas devem ser ressarcidas. Esta disposição da CF/88 condiz com a mentalidade do contexto da Assembléia Constituinte, que era de criar um ambiente de descentralização federativa no país. Assim, o Artigo mostra o interesse de manter a autonomia financeira dos entes subnacionais, através da manutenção da sua receita tributária.

Art. 159. A União entregará:

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

(BRASIL, Constituição Federal de 1988, art. 159)

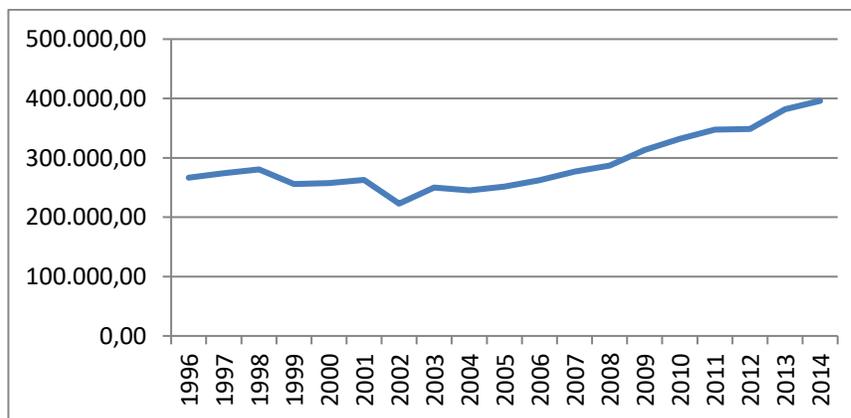
Já o segundo é através do Artigo 91 do ADCT, instituído através da EC nº 42 de 2003, no qual a Constituição reconhece a necessidade da União entregar valores a títulos compensatórios para os estados.

Art. 91. A União entregará aos Estados e ao Distrito Federal o montante definido em lei complementar, de acordo com critérios, prazos e condições nela determinados, podendo considerar as exportações para o exterior de produtos primários e semi-elaborados, a relação entre as exportações e as importações, os créditos decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente e a efetiva manutenção e aproveitamento do crédito  
(BRASIL, ADCT, art. 91)

Além da discussão sobre a obrigatoriedade ou não das compensações, outro tema é fonte de discussão acerca dos resultados da Lei Kandir: o montante real das perdas de arrecadação do Estado do RS. A Secretaria do Tesouro Nacional, em seus dados referentes aos ressarcimentos ligados a LC nº 87 de 1996, não traz nenhum tipo de estimativa dessa diminuição de receitas. Já a Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul dispõe desses valores, sistematizados na Tabela 6.

Mesmo que a União não reconheça nenhum montante de valores dessas perdas, é necessário se considerar o elemento lógico de que, com o crescimento do PIB e das exportações no Rio Grande do Sul, conforme mostram os Gráficos 8 e 9, o total do valor das desonerações estaria aumentando. Entretanto, o valor real das transferências da União, conforme mostra o Gráfico 5, vem diminuindo. Assim, é conclusivo que o hiato da diminuição arrecadatória não ressarcida pelo Governo Federal é crescente.

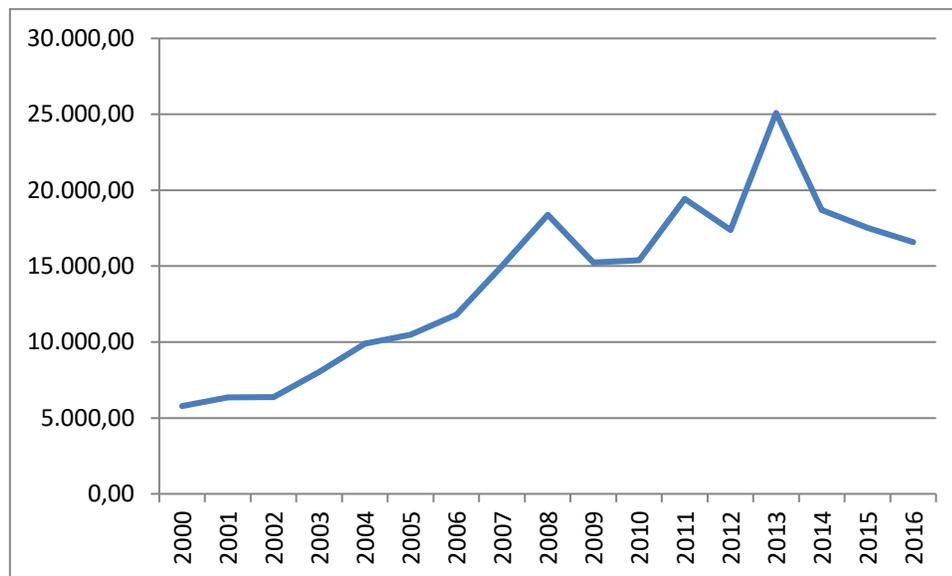
Gráfico 8 - Comportamento do PIB real<sup>13</sup> do Rio Grande do Sul, entre 1996 e 2015, em milhões de R\$



Fonte: Elaboração da autora, com base em Fundação de Economia e Estatística (2017a).

<sup>13</sup> Valores deflacionados pelo índice IGP-DI, utilizando como base o ano de 2015.

Gráfico 9 - Comportamento do montante exportado no Estado do Rio Grande do Sul, de 2000 a 2015, em milhões de US\$



Fonte: Elaboração da autora, com base em Fundação de Economia e Estatística (2017a).

Por outro lado, mesmo o Rio Grande do Sul, juntamente com outros entes subnacionais, reclamando a falta de compensações, os valores declarados pelo Estado como ressarcidos pela União é maior<sup>14</sup> do que o declarado pelo próprio Tesouro. Assim conforme mostrado na Tabela 8, se fossem levados em conta os montantes apresentados pelo Governo Federal, o Rio Grande do Sul reclamaria uma perda líquida R\$176.755.070,80<sup>15</sup> maior, em termos reais, do que a afirmada atualmente.

Tabela 8 - Diferença entre o valor, em termos reais<sup>16</sup>, declarado como compensado entre pela CONFAZ e pelo Tesouro Nacional, em milhões de R\$

Ano	Cálculo Tesouro	Cálculo CONFAZ	Diferença
1996	197,42	197,42	*17
1997	172,35	172,03	-0,32
1998	1.740,26	1.740,58	0,32
1999	1.213,57	1.194,85	-18,71

<sup>14</sup>Os valores da coluna “Diferença” da Tabela 8 são resultado do cálculo do valor defendido pelo CONFAZ menos o valor declarado pelo Tesouro Nacional.

<sup>15</sup>Valores deflacionados pelo índice IGP-DI, utilizando como base o ano de 2015.

<sup>16</sup>Valores deflacionados pelo índice IGP-DI, utilizando como base o ano de 2015.

<sup>17</sup> O símbolo “\*” representa valores menores que R\$1,00, com exceção do valor do campo “Diferença” para o ano de 1996, no qual o valor é de R\$12,64.

Ano	Cálculo Tesouro	Cálculo CONFAZ	Diferença
2000	1.223,49	1.222,90	-0,58
2001	1.025,25	1.025,25	*
2002	895,09	895,09	*
2003	892,32	892,32	*
2004	764,27	764,05	-0,21
2005	830,69	830,69	*
2006	709,96	709,96	*
2007	590,19	590,19	*
2008	645,08	645,08	*
2009	573,30	573,30	*
2010	485,28	485,28	*
2011	452,83	452,83	*
2012	391,89	391,89	*
2013	224,97	396,90	171,92
2014	382,44	383,44	0,99
2015	346,44	369,79	23,35
TOTAL	13.757,18	13.933,94	176,75

Fonte: Elaborada pela autora, com base em Tesouro Nacional (2017) e Governo do Estado do Rio Grande do Sul (2016a).

## 4.2 PACTO FEDERATIVO E A LEI KANDIR

Como já abordado, o federalismo é uma forma de estado em que convivem as forças de interdependência e decooperação, e as de autonomia dos entes federados. Para Monteiro Neto (2013), essas interações entre os entes podem ser avaliadas pelo seu aspecto vertical, isto é, pelas relações entre o governo central e os subnacionais, e também pelo seu aspecto horizontal, isto é, pelas relações territoriais ou regionais entre si.

Assim, nesta seção, pretende-se analisar o quanto a Lei Kandir, seu contexto de aprovação e seus mecanismos, ou seja, as desonerações instituídas por ela e seus formatos compensatórios, afetaram a correlação de forças federativas no cenário nacional. A seção 4.2.1 trata dos impactos dessa política nos princípios do federalismo, em relação ao respeito da autonomia dos entes subnacionais pela União. Já a seção

4.2.2 trata das conseqüências da Lei Kandir nas relações interestaduais e no cenário desenhado de poder entre estes entes subnacionais.

#### **4.2.1 Correlação vertical de forças no federalismo**

A Lei Kandir e seus mecanismos desonerativos e compensatórios, frutos de um cenário de centralização em torno da União, trouxe uma série de conseqüências para o desenho federativo no país, em função do seu impacto direto na autonomia dos estados subnacionais, seja em termos financeiros, fiscal e orçamentário, seja em termos políticos ou de competências. Isso se deu principalmente aos valores perdidos em termos de arrecadação, dadas as renúncias fiscais instituídas, seja pela quantidade insuficiente de compensações, seja pelo próprio texto legislativo, desenhado num contexto de correlações de forças desiguais entre os entes nacionais.

##### **4.2.1.1 Autonomia financeira dos estados nacionais**

A Lei Kandir, ao desonerar da cobrança do ICMS a totalidade dos produtos exportados, gerou enormes perdas para a receita do Rio Grande do Sul, sem, entretanto, compensá-las na sua totalidade, como demonstrado na seção 4.1. Isso, contudo, afeta o princípio federativo de autonomia financeira dos estados subnacionais, dado que esse tributo é o de maior relevância em termos arrecadatórios no Estado, representando quase 90% do total das receitas advindas dos impostos em 2015<sup>18</sup> no Rio Grande do Sul. Dessa forma, a capacidade deste ente subnacional de manter seus gastos e investir em políticas públicas é diminuída, pela falta de recursos que as suportem.

A Tabela 9 compara o total das perdas líquidas em função das desonerações da Lei Kandir em 2015 com o total dos gastos em todas as outras funções do Estado, ordenando de forma decrescente os valores. Percebe-se, que o as perdas não compensadas, em termos de montante total, representam o terceiro maior valor, atrás apenas dos investimentos em previdência social e de encargos especiais. No ano em

---

<sup>18</sup>Dados Abertos FEE

questão, as cifras da saúde, educação, administração, energia, saneamento e habitação foram menores do que a os valores não ressarcidos pelos mecanismos da Lei Kandir.

Tabela 9 – Comparação entre valor das perdas líquidas em função da Lei Kandir com os gastos em todas as funções do Estado do Rio Grande do Sul, em 2015, em milhões de R\$

Função	Gasto
Previdência Social	10.797,83
Encargos Especiais	4.301,70
<b>Perdas Líquidas – Lei Kandir</b>	<b>3.924,97</b>
Educação	3.641,30
Saúde	3.615,89
Segurança Pública	2.835,73
Administração	2.027,80
Judiciária	1.833,14
Essencial à Justiça	1.168,08
Legislativa	939,57
Agricultura	399,61
Transporte	386,94
Assistência Social	202,21
Gestão Ambiental	116,23
Cultura	61,02
Trabalho	44,92
Ciência e Tecnologia	40,90
Indústria	28,83
Comércio e Serviços	16,87
Direitos da Cidadania	10,48
Habitação	6,56
Desporto e Lazer	5,32
Comunicação	4,43
Urbanismo	2,92
Saneamento	2,21
Energia	1,30

Fonte: Elaboração da autora, com base em Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (2016) e Governo do Estado do Rio Grande do Sul (2016a)<sup>19</sup>.

Assim, se percebe que a redução da base de incidência do ICMS proposto pela Lei Kandir leva a um desmonte da capacidade de realizar investimentos, propor políticas

<sup>19</sup> O total de despesas do Estado por tipo de gasto está disponível através de uma pesquisa ativa no banco de dados do site do TCE/RS, conforme link replicado nas referências.

públicas e de manter os gastos no Estado, diminuindo sua autonomia fiscal e política, via diminuição da sua autonomia financeira.

Além disso, dado o cenário a partir da segunda metade da década de 2010, de crise orçamentária, levando ao parcelamento dos servidores em função da falta de recursos para o custeio desses gastos, e da dívida do Rio Grande do Sul com União, por causa de capacidade de pagamentos dos seus serviços, a falta de receitas se torna ainda mais evidente, e a necessidade dos devidos ressarcimento, ainda mais notória. Por exemplo, o total das perdas líquidas reais acumuladas de 1996 a 2015, R\$40.003.455.980,25 representaria quase duas vezes o total do gasto com pessoal, ativo e inativo, somados os encargos, no ano de 2015, R\$21.393.417.593,61. Além disso, estes R\$40.003.455.980,25 poderiam abater 74,44% dos R\$ 53.736.112.880,00 da dívida do Estado com a União, ou 64,73% dos R\$61.799.724.429,00 que representam o total das dívidas<sup>20</sup>do Rio Grande do Sul, incluindo contratos de empréstimos com instituições internacionais, com o BNDES e com o Banco do Brasil.

#### 4.2.1.2 A correlação desigual de forças entre os entes federados no processo de negociação

Entretanto, as controvérsias em termos do abalo das relações federativas envolvendo a Lei Kandir se iniciam antes mesmo da entrada em vigor da Lei, se iniciando já no seu processo de negociação. Isso porque, como já abordado anteriormente, o federalismo trata-se de uma arquitetura de Estado, em que os entes convivem, respeitando as competências e autonomias, e não, em uma correlação de forças hierárquicas e piramidais. Assim, a discussão sobre a correlação de forças definidoras acerca dos dispositivos da Lei Kandir, em um cenário federativo é central no debate sobre a vigência do pacto federativo brasileiro. Ou seja, um das maiores debates a respeito do tema tratado neste trabalho é o quanto as desonerações e créditos tributários foram negociados entre a União e os estados, em um equilíbrio de forças, ou o quanto a União impôs esta política aos entes subnacionais.

---

<sup>20</sup>Governo do Rio Grande do Sul (2016b).

Para Varsano (2013), os aspectos da LC nº 87 de 1996 foram negociados entre a União e os estados, a partir do interesse mútuo dos dois entes. Assim, a primeira precisava resolver deformações na cobrança do ICMS, que pressionava as variáveis macroeconômicas. Já a segunda, tinha interesse na regulamentação do tributo, pendente desde 1988.

Nesse contexto, só foi possível fazer a Lei Kandir em razão de uma conjuntura excepcionalmente propícia à cooperação. De um lado, a União precisava reativar as exportações e o crescimento econômico do país e um obstáculo importante era a má concepção de certos aspectos do ICMS. Do outro, os estados precisavam do apoio da União para passar uma lei complementar do ICMS já que a substituição tributária e mesmo a cobrança do imposto em si estavam ameaçadas pelas ações judiciais. (VARSANO, 2013, p.46)

Entretanto, há evidências que mostram a verticalidade da política, na medida em que a União detinha um maior poder nas negociações, dado seu maior poder de barganha, resultando na imposição de uma regulamentação do ICMS que, mesmo resultando em perdas das receitas nos estados, levasse aos objetivos do Governo Federal.

A primeira dessas evidências foi a apresentação da PEC nº 175 de 1995 pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, que propunha a criação de um ICMS de competência compartilhada entre União e Estados, em substituição ao IPI federal e do ICMS estadual, de competência, que desoneraria exportações e produção, através de créditos de ativos. Mais tarde, essa proposta foi abandonada, graças às negociações da Lei Kandir. No entanto, esse episódio representou um aumento da pressão para que os governadores chegassem a um consenso sobre a Lei Kandir, dado que os interesses do Governo Central pelo ICMS já haviam sido demonstrados.

Além disso, os estados estavam em um contexto de graves desequilíbrios orçamentários, consequência da política de combate à inflação adotada pelo Plano Real. Isso porque o Plano de estabilização acabou com os ganhos inflacionários dos estados, que se davam pela correção diária das receitas, mas não com a mesma periodicidade da folha de pagamentos, o que possibilitava mais facilmente o equilíbrio orçamentário, dado o desgaste inflacionário das despesas. Com o Plano Real, entretanto, os gastos voltaram ao seu patamar real, aumentando sua representação, e, portanto, pressionando os recursos disponíveis pelo Estado. Também, a alta da taxa de juros

básica (SELIC) da economia provocou o aumento da dívida destes entes subnacionais com a União.

Outro ponto a ser destacado é que na época da aprovação da Lei Kandir os estados em processo de renegociação das suas dívidas com a União. Assim, estes entes subnacionais dependiam do Governo Central para a assinatura deste acordo, aumentando o poder de barganha do Governo Federal nas negociações Lei Kandir, pois as dificuldades nesse processo poderiam gerar barreiras no processo sobre as dívidas.

Nesse contexto, é importante lembrar, que estávamos em pleno processo de negociação da nossa dívida, que era outro braço da nossa dependência do governo federal. Estávamos fragilizados com esse peso e esse custo da rolagem da dívida. Então, a necessidade de renegociar a dívida também nos fragilizava na negociação com o governo federal, pois nós dependíamos deles para poder fechar essa negociação. (BUSATO, 2017, não paginado).

Assim, a dinâmica decisória sobre os instrumentos da legislação regulamentadora do ICMS se contrapõe ao princípio da harmonia entre os entes federados, dada a evidente correlação desequilibrada de forças, levando a uma política centralizada, que fortalecia a Governo Central, na medida em que corrigia os problemas macroeconômicos e trazia maior popularidade aos seus governantes, ao mesmo tempo em que determinava a perda das autonomias estaduais. Isso porque as desonerações e créditos instituídos na Lei Kandir levaram a uma perda de arrecadação futura do ICMS nos estados, conforme mostrado na seção 4.1, que, por ser este o principal imposto no bolo das receitas tributárias, geraram um problema orçamentário, e portanto, financeiro nos entes subnacionais.

Vale ressaltar que 25% das receitas do ICMS vão para os municípios. Assim, esse processo de perda de autonomia por achatamento das receitas, culminando num movimento de centralização, prejudicou, via comprometimento orçamentário e financeiro, todos os entes subnacionais, não apenas os estados.

#### 4.2.1.3 Massacre da competência tributária

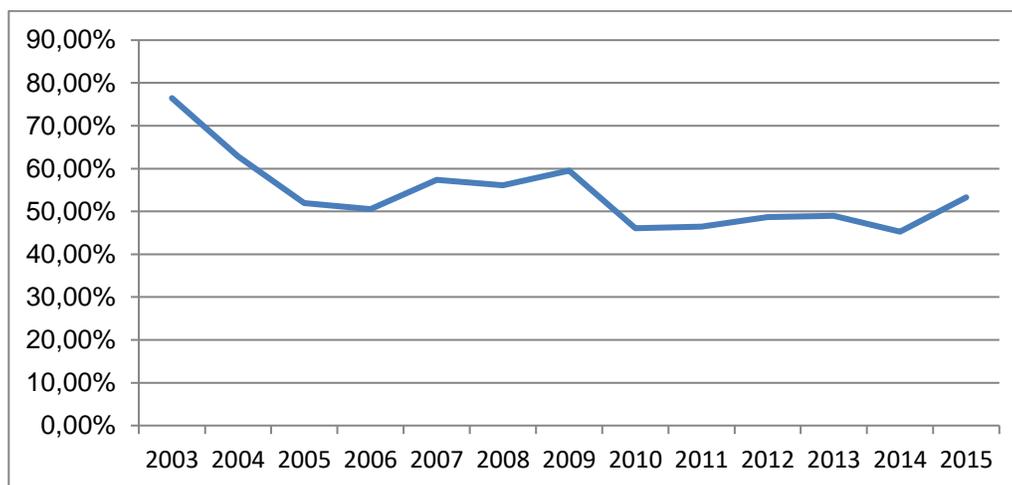
Outra evidência que mostra a prevalência do poder do Ente Federal se constrói dado os próprios objetivos dos mecanismos da legislação, dado o contexto da época.

Como exposto no Capítulo 3, a realidade do Brasil em 1995 era de desequilíbrios macroeconômicos resultantes dos dois principais mecanismos dos Plano Real: a queda do investimento e do crescimento em função da alta da taxa de juros, e o problema de déficit na balança de pagamentos em função da política cambial de paridade dólar-real na taxa de câmbio. Assim, as desonerações dos produtos primários e semielaborados exportados foram desenhadas como modo de resolver o problema na balança de pagamentos, ao tornar nossos produtos mais competitivos no mercado mundo. Já os créditos tributários para aproveitamento dos gastos em ativos de uso e consumo e de ativos fixos incentivaram os investimentos interno, e, portanto, a dinâmica da economia. Assim, o Governo Federal se aproveitou na necessidade de regulamentar o ICMS para promover políticas de ajuste da economia nacional, além de promover o seu mandato e seu plano econômico.

Entretanto, isso foi feito utilizando o principal tributo de competência estadual, afetando a capacidade de arrecadação desse ente subnacional, além de restringir sua competência decisória sobre o imposto de maior expressividade na sua competência. Isso porque, sendo de competência estadual, caberia aos entes subnacionais legislar sobre suas características, tendo a União como responsabilidade, segundo a constituição, apenas definir regras gerais para o imposto.

O Gráfico 10 mostra que, em média, mais da metade das renúncias fiscais realizadas com o ICMS são de definição da Lei Kandir, ou seja, são originadas de uma política federal, e não estadual. Esse elemento indica a intervenção da União em um tributo que não é de sua competência, demonstrando a afetação ao princípio federativo da autonomia política de competências.

Gráfico 10 - Porcentagem das desonerações concedidas pela Lei Kandir no total das renúncias fiscais do ICMS no Rio Grande do Sul, de 2003 a 2015



Fonte: Elaborado pela autora, com base em Governo do Estado do Rio Grande do Sul (2016a).

Para Bordin (2002), a pouca expressividade da margem de atuação do legislador estadual para a produção da norma material de incidência fez com que o tributarista Sacha Calmon Coelho definisse essa situação como “massacre da competência estadual”.

A centralização legislativa do ICMS suscita alguns questionamentos sobre a sua constitucionalidade por contrariar a cláusula pétrea da preservação da federação. (...) [Pois] cada um dos entes tem o poder de instituir e arrecadar seus próprios tributos destinando a receita obtida para a realização de seus gastos (capacidade de auto-administração). Neste raciocínio, a redução do poder de instituir impostos pelos Estados, especialmente quando se trata de sua maior fonte de receita, pode ser perfeitamente entendida como uma afronta ao disposto na cláusula pétrea da Constituição. Concretamente, a proposta de retirada da competência legislativa do ICMS das mãos dos Estados não ‘acaba’ com a federação, mas a faz regredir. (BORDIN, 2002, p.6)

Além disso, a União não promoveu essas políticas de estabilização dos desequilíbrios causados pelo Plano Real através dos tributos de sua competência. Ao contrário, houve aumento de alíquotas do Confins e do IOF nessa época, além da criação, segundo Mundin (2008), de duas novas contribuições especiais, o CSLL e a CPMF, responsáveis por pressionar a produção, o emprego e as exportações. Assim, para Bordin (2002), enquanto os Estados suportaram o ônus da correção de rumo do Plano Real (sustentação do câmbio e estímulos aos investimentos e às exportações

através da Lei Kandir), a União criou a CPMF, reconhecida por todos como geradora de grande impacto negativo sobre as exportações.

Há ainda um fator histórico que aponta para a opressão da competência tributária dos estados sobre o ICMS. Como já discutido no Capítulo 2, durante a Ditadura Militar, o Governo Federal possuía o direito de conceder subsídios e incentivos fiscais sobre tributos de competência dos estados. Entretanto, baseado no ideário federativo, a Constituição Federal de 1988, buscou fortalecer as autonomias financeiras e de competências dos entes subnacionais. Assim, através do Artigo 151, vetou a prática desse tipo de política pela União.

Art. 151. É vedado à União:  
III - instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.  
(BRASIL, Constituição Federal de 1988, art. 151)

A rigor, as desonerações concedidas pela Lei Kandir não são isenções, mas sim restrições das bases de cálculo. Entretanto, é necessário se levar em conta o objetivo e o contexto em que a Constituição Federal foi escrita, de busca do fortalecimento do Pacto Federativo, como forma de aumento da democracia, frente a um período de extrema centralização durante o Regime Militar, como mostrado no Capítulo 2. Dessa forma, as renúncias fiscais regulamentadas na Lei Kandir, vão de encontro aos princípios trazidos pela Carta Magna de 1988, por permitirem a intervenção da União na definição legal da base de incidência no tributo de maior representatividade na competência dos estados.

Vale lembrar que, como já exposto no Capítulo 2, a Lei Kandir está inserida em um contexto de centralização, iniciado a partir da segunda metade da década de 1990. Fazem parte desse movimento, além da LC nº 87 de 1996, a Lei de Responsabilidade Fiscal, promovendo um maior controle das contas estaduais e municipais por parte da União, o aumento de participação relativa das Contribuições Espaciais, espécie de tributos sem obrigatoriedade de transferências de parte das suas receitas para os fundos de participação dos estes subnacionais, e o Fundo de Estabilização Fiscal, que desvincula 20% da arrecadação dos tributos federais, levando a diminuição dos recursos transferidos para estados e municípios. Dessa forma, é possível concluir a intencionalidade da União em promover essa concentração de competências e de

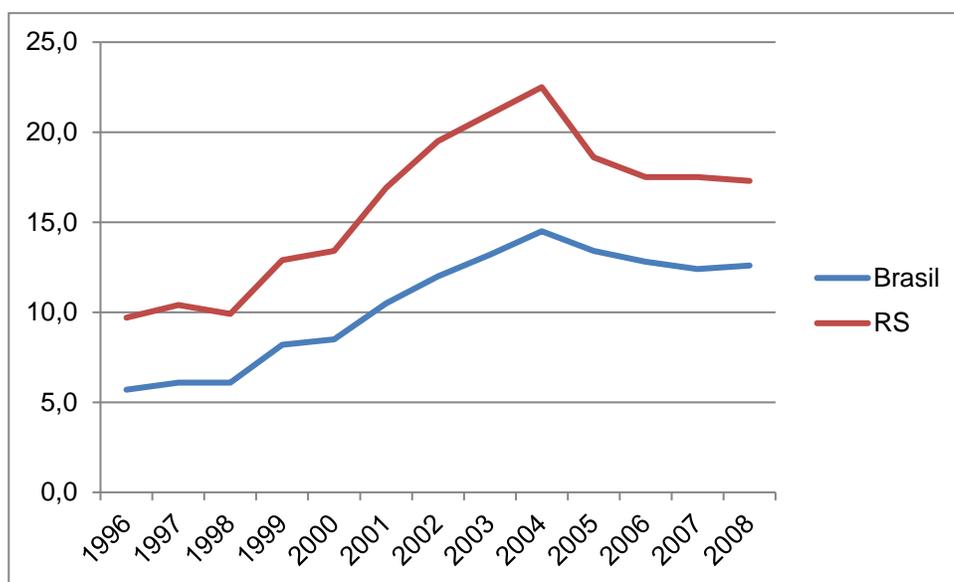
recursos, como uma forma de oposição ao ideário descentralizador proposto pela Constituição Federal.

Assim, todas as evidências demonstradas na discussão sobre a correlação de forças no contexto de surgimento da Lei Complementar nº 87 de demonstram uma relação hierárquica entre esses entes, sendo os subnacionais subordinados as políticas da federal. Essa realidade se contrapõe, contudo, ao formato de forças prevaletentes num estado federativo, que é de interdependência e cooperação, podendo a voz da União se sobrepor apenas em momentos de mediação de conflitos, e não para se beneficiar dos entes subnacionais.

#### **4.2.2 Federalismo horizontal**

A Lei Kandir foi responsável por alterar as relações de forças dentro do Brasil, não só em termos verticais, entre os estados e a União, mas também em termos horizontais, ou seja, inter-regionais. Isso porque, para Bordin (2002), o ônus da LC nº 87 de 1996 não foi suportado de maneira uniforme por todos os estados, prejudicando de forma mais profunda aqueles que possuem maior participação das exportações no PIB. Isso porque nesses as renúncias fiscais resultados da Lei Kandir foram maiores. Dado que os produtos destinados ao comércio internacional representam uma porcentagem maior no Produto Interno Bruto no Rio Grande do Sul do que no resto no Brasil, conforme Gráfico 11, este Estado se destaca como um dos com maiores perdas resultante da legislação reguladora do ICMS.

Gráfico 11 - Comparativo entre a representatividade das exportações no PIB do Estado do Rio Grande do Sul e da União, no período de 1996 a 2008, em %



Fonte: Elaboração da autora, com base em Fundação de Economia e Estatística (2017b).

Essa desigualdade na distribuição das perdas entre os estados acentua as desigualdades regionais. Esse resultado, entretanto, entra em conflito com a ideia federativa de cooperação para o desenvolvimento, através dos auxílios mútuos para a melhora das realidades de todos os estados.

Ao gerar maiores perdas relativas a alguns entes subnacionais, a União, que deveria atuar, de acordo com os princípios federalistas, como mediadora dos conflitos entre os entes federados, tende a incentivá-los. Isso porque, a perda de receita leva a diminuição da capacidade dos governos estaduais em investirem com políticas públicas pró-desenvolvimento e crescimento. Assim, a saída que possibilita essas ações é a concessão de incentivos tributários para a atração de empresas para seus territórios. Isso leva a acentuação da chamada Guerra Fiscal, e de relações conflituosas entre os entes subnacionais, via competição. Esse cenário fica ainda mais conflituoso dado, segundo Bósio (1999), a ausência de regulamentação pela União do processo de concessão de incentivos fiscais e a ausência de políticas regionais de desenvolvimento por parte do Governo Federal, dado o cenário de centralização e ideário neoliberal, a partir da década de 1990.

Outra distorção causada pela Lei Kandir, em especial pelo seu primeiro mecanismo compensatório, o Seguro Receita, é lembrado por Albuquerque e Riani (2008). Segundo os autores, essa forma de ressarcimento penalizava aos estados que através de esforço próprio conseguiam elevar suas receitas. Isto porque, caso ocorresse aumento da arrecadação do ICMS a cima do Valor Máximo de Entrega, o mecanismo do Seguro Receita reduzia, ou até zerava o valor do ressarcimento. Neste caso, a norma atuava no sentido contrário ao do combate à sonegação e do sucesso dos programas para elevação de receitas.

### 4.3 CONSEQUÊNCIAS DOS MECANISMOS DA LEI KANDIR NA ECONOMIA RIO-GRANDENSE

Inúmeros autores dedicaram trabalhos a criticar os mecanismos da Lei Kandir, revelando suas conseqüências prejudiciais à economia como um todo. Assim, essa seção se dedica a explorar essas críticas, relacionando-as com dados agregados do Brasil e do Estado do Rio Grande do Sul.

#### 4.3.1 Processo de desindustrialização

Antes mesmo de ser aprovada a Lei Kandir, os produtos industrializados exportados já eram desonerados do pagamento do ICMS. Isso se deu através de uma política de Estado, escrita na própria Constituição Federal, que visada o estímulo a industrialização, através da maior competitividade dos produtos manufaturas no mercado internacional, em função do preço isento de cobrança tributária.

Entretanto, com a entrada em vigor da Lei Complementar nº 87 de 1996, os produtos primários e os semielaborados foram adicionalmente desonerados do pagamento do Imposto Estadual. Contudo, esse mecanismo colaborou com o processo de desindustrialização da pauta exportadora causado pelo crescimento mundial dos preços das commodities. Para Bósio (1999), isso se deu dado que com a isenção do ICMS, tornou-se vantajoso exportar produtos in natura.

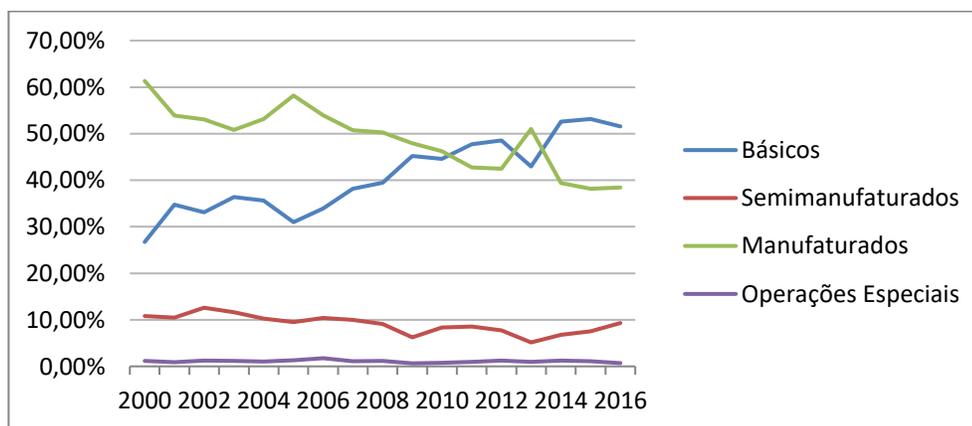
Essa vantagem se deve principalmente à maior facilidade relativa de produção dos produtos primários, em relação aos mais elaborados, principalmente em função do

passado agrícola do Estado e da quantidade elevada e barata de fatores de produção disponíveis, terra e mão-de-obra, intensivos na produção de produtos básicos. Já por estar ainda em processo de industrialização, a produção de produtos manufaturas requer maior investimento, que possui alto custo de capitação em função da elevada taxa de juros no país. Assim, a Lei Kandir igualou em termos de vantagens de desoneração todos os exportados, levando, portanto, a uma elevação da participação dos bens primários no total das exportações, em decorrência da perda de espaço dos manufaturados, dadas as vantagens de custos e de processos de produção dos bens básicos.

Mundim (2008) chega à mesma conclusão, olhando, no entanto, para o nível nacional dos agregados. Segundo a autora, houve alteração no comportamento das exportações, com aumento da participação de produtos básicos, e encolhimento da parcela reservada aos semimanufaturados e manufaturados das exportações, em relação ao período anterior ao da lei.

O Gráfico 12 traz as informações sobre a participação de cada tipo de produto, básicos, semimanufaturados, manufaturados e operações especiais, no total dos exportados no Rio Grande do Sul, de 2000 a 2016. Nele é possível perceber a tendência de desindustrialização da pauta exportadora falada pelos autores, dado o movimento de maior participação dos produtos básicos, em contraste com a queda da parcela dos produtos manufaturado

Gráfico 12 - Comportamento da participação por fator agregado no total das exportações do Estado do Rio Grande do Sul



Fonte: Elaboração da autora, com base em BRASIL (2017).

A Tabela 10 explicita os valores representados no Gráfico 14, facilitando a observação dos valores anuais. Em 2000, os básicos respondiam por 26,73% dos exportados, representando 51,59% no final dos 17 anos analisados, tendo chegado a 53,16% em 2015. Já os manufaturados, que detinham a parcela de 61,24% da pauta de exportações, chegaram em 2016 representando apenas 38,44%.

Tabela 10 - Participação por fator agregado no total das exportações do Estado do Rio Grande do Sul

Ano	Básicos	Semimanufaturados	Manufaturados	Operações Especiais
2000	26,73%	10,79%	61,34%	1,14%
2001	34,72%	10,48%	53,91%	0,89%
2002	33,08%	12,60%	53,08%	1,25%
2003	36,41%	11,62%	50,80%	1,18%
2004	35,61%	10,24%	53,12%	1,02%
2005	30,96%	9,51%	58,23%	1,30%
2006	33,93%	10,37%	53,95%	1,75%
2007	38,19%	10,01%	50,72%	1,08%
2008	39,47%	9,09%	50,30%	1,14%
2009	45,18%	6,23%	47,94%	0,65%
2010	44,61%	8,39%	46,22%	0,79%
2011	47,74%	8,58%	42,72%	0,96%
2012	48,58%	7,72%	42,44%	1,26%
2013	42,92%	5,15%	50,99%	0,94%
2014	52,57%	6,81%	39,38%	1,24%
2015	53,16%	7,53%	38,17%	1,14%
2016	51,59%	9,30%	38,44%	0,67%

Fonte: Elaborado pela autora, com base em BRASIL (2017).

#### 4.3.2 Comércio externo e déficit na balança de pagamentos no Brasil

Uma das principais justificativas para a criação do mecanismo de desoneração do ICMS sobre o total do exportados foi a de que essa seria a solução do déficit na balança de pagamentos resultante do dispositivo de paridade real-dólar. Com os produtos brasileiros mais baratos no mercado internacional, esses se tornariam mais competitivos, aumentando nossas exportações, e portanto, nosso saldo em transações correntes. Carvalho (2000) chegou a afirmar que:

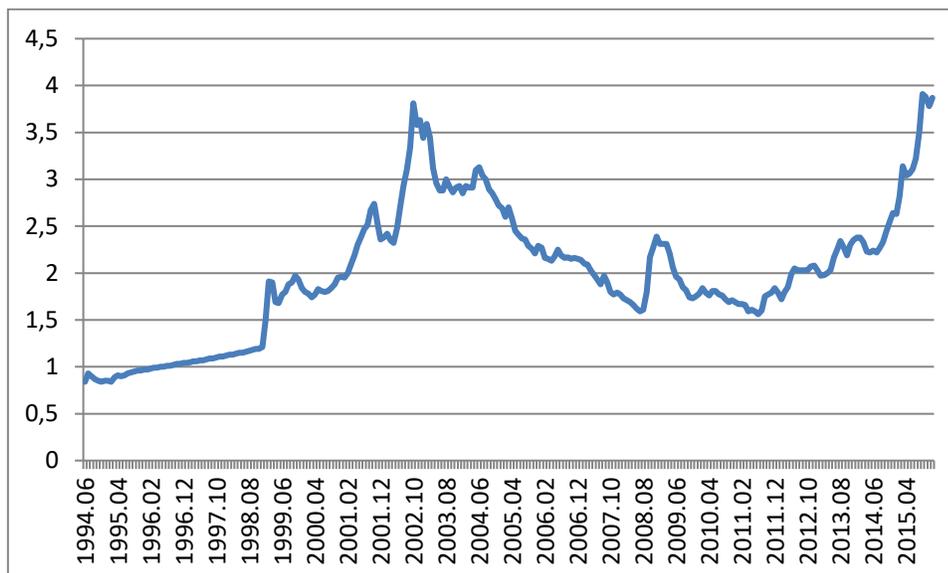
Não se pode negar que, a médio e longo prazos, a política fiscal de desoneração de impostos poderá estimular o aumento das exportações e, com isso, gerar efeitos positivos aos novos investimentos de expansão e modernização na cadeia produtiva do setor exportador. (CARVALHO, 2000, p.7)

Entretanto, para Alburquerque e Riani (2008) não há indicativos seguros de que as exportações tenham aumentado em função das renúncias fiscais propostas pela Lei Kandir. Para os autores, tudo indica que o movimento favorável que elas apresentaram foi muito mais consequência da desvalorização cambial, aliado a condições econômicas favoráveis no mercado internacional. Mundim (2008) também concorda com essa tese, sendo o aumento no preço das commodities, a desvalorização da moeda nacional frente ao dólar, a partir de 1999, e o crescimento da economia mundial os principais fatores que contribuíram para o crescimento das exportações. Na mesma linha, Leitão (2009) conclui que a melhora das vendas externas se deve a desvalorização cambial e não a desvalorização fiscal.

Dado esse cenário, Bordin e Melo (2002) destaca que teria sido melhor os estados terem acordado a desoneração através de um convênio temporário, que poderia ter sido revogado quando da liberação cambial.

De fato, ao analisar o Tabela 3, percebe-se o aumento do déficit no saldo da conta de Transações Correntes, que mede a diferença entre o total das exportações e das importações no país, posteriormente ao Plano Real, época em que, segundo o Gráfico 13, a taxa de câmbio era a mais baixa da série de 1994 a 2017, próximo a paridade real-dólar. Entretanto, analisando a Tabela 3, observa-se que mesmo depois da aprovação da Lei Kandir, em 1996, o déficit permanece, demonstrando um movimento ascendente até 1998. Essa tendência só se reverte a partir de 1999, com a desaceleração do aumento do saldo negativo. Este ano, segundo o Gráfico 13 é justamente o ano em que acontece a má desvalorização cambial, chegando o dólar a valer quase dois reais. Entretanto, o saldo de transações correntes só se torna efetivamente positivo a partir de 2003, ano em que o câmbio real-dólar passa de três reais.

Gráfico 13- Taxa de câmbio nominal Real-Dólar, de 1994 a 2017



Fonte: Elaborado pela autora, com base em Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (2017).

Dessa forma, é possível concluir que, conforme defendido pelos autores citados, não foram as desonerações da Lei Kandir que resolveram o problema do déficit na balança de pagamentos, mas sim a desvalorização cambial que aconteceu a partir de 1999, e o aumento do preço internacional dos produtos primários.

## CONCLUSÃO

Com base nas revisões bibliográficas e na apresentação dos dados dispostas neste trabalho, conclui-se que a Lei Kandir trouxe consequências prejudiciais às finanças do Rio Grande do Sul. Isso porque grande parte das renúncias instituídas não foram compensadas pela União, criando um estoque de perdas líquidas bilionário. Além disso, percebeu-se que a arrecadação do ICMS no Estado cresceu, em muitos anos, menos do que a variação do PIB, mesmo sendo este um imposto intimamente ligado à flutuação da produção, por incidir sobre bens e serviços. Assim, é possível perceber que a receita tributária do estado ficou pressionada pelos mecanismos definidos pela Lei Kandir.

Esse cenário acabou por pressionar a capacidade de manutenção e de promoção de políticas públicas e investimentos pelo Rio Grande do Sul. Isso porque o ICMS é o tributo de maior importância arrecadatória dos estados. Dessa forma, a fonte de financiamento deste ente subnacional se tornou reprimida.

Constatou-se também que tanto os mecanismos, como o processo de negociação da Lei Kandir trabalharam em prol de um movimento de centralização federativa, em função da diminuição das autonomias, tanto políticas e de competência, quanto financeira, orçamentária e fiscal dos entes, demonstrando uma relação hierárquica entre os entes nacionais, com a submissão dos estados aos interesses da União. Inúmeros aspectos demonstram isso. O capítulo 2 mostra que a Lei Kandir estava inserida em um cenário de políticas centralizadoras por parte da União, mostrando que existia interesse por parte do Governo Federal nesse movimento. Além disso, no Capítulo 3, é possível observar que a União utilizou de um tributo de competência estadual para realizar políticas macroeconômicas, mostrando uma desobservância do princípio das competências tributárias. Também, o próprio processo de negociação da LC nº 87 de 1996 apresenta evidências de uma imposição por parte do Governo Central aos estados de uma política prejudicial às finanças destes, prejudicando a capacidade de gestão dos entes subnacionais.

Observou-se também, que a Lei Kandir não conseguiu atingir o principal objetivo das desonrações sobre a cobrança do ICMS para os produtos primários e semielaborados, que era a recuperação dos desequilíbrios na balança de pagamentos.

Observou-se que, ao contrário, os déficits das contas externas só aumentaram, alterando essa tendência apenas com as maxivalorizações de 1999 em diante. Além disso, a legislação colaborou para o processo de industrialização da pauta exportada do Estado do Rio Grande do Sul, indo de encontro com o processo de desenvolvimento econômico e de industrialização do século XX.

Além disso, as metas buscadas com a instituição dos créditos tributários sobre os gastos com ativos fixos, de uso e consumo, de energia elétrica e comunicação, ou seja, incentivar os investimentos e aumentar a competitividade, principalmente via redução dos custos dos produtos nacionais, também não foi alcançada. Isso porque, em função da construção legal dos mecanismos e da insuficiência de recursos compensatórios, os estados subnacionais trabalharam para o adiamento e a dificuldade da entrada em vigor desses instrumentos.

Portanto, conclui-se que as desonerações e créditos tributários instituídos na Lei Kandir não só não alcançaram os objetivos macroeconômicos, como também foram prejudiciais às finanças e a autonomia dos estados subnacionais, colaborando para um processo de centralização e de afetação do Pacto Federativo.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: INFANTE, Maria de Fatima. **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**. São Paulo: Fundap, 2007. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/profile/Fernando\\_Abrucio/publication/242213262\\_Federalismo\\_e\\_politicas\\_publicas\\_o\\_impacto\\_das\\_relacoes\\_intergovernamentais\\_no\\_Brasil/links/53daadcc0cf2631430cb0fa9/Federalismo-e-politicas-publicas-o-impacto-das-relacoes-intergovernamentais-no-Brasil.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Fernando_Abrucio/publication/242213262_Federalismo_e_politicas_publicas_o_impacto_das_relacoes_intergovernamentais_no_Brasil/links/53daadcc0cf2631430cb0fa9/Federalismo-e-politicas-publicas-o-impacto-das-relacoes-intergovernamentais-no-Brasil.pdf)>. Acesso em 07 maio 2017.

ALBUQUERQUE, Célio Marcos; RIANI, Flávio. A Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir): balanço de perdas e ganhos e proposta de mudança – o caso de Minas Gerais. SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 9., 2000, Belo Horizonte. **Anais...** Minas Gerais: CEDEPLAR; Universidade Federal de Minas Gerais, 2000. Disponível em: <<http://econpapers.repec.org/bookchap/cdpdiaman/200016.htm>>. Acesso em 19 maio 2017.

\_\_\_\_\_. Lei Kandir e a Perda de Receita do Estado de Minas Gerais. In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 13., 2008, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: CEDEPLAR; Universidade Federal de Minas Gerais, 2008. Disponível em: <[http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario\\_diamantina/2008/D08A032.pdf](http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2008/D08A032.pdf)>. Acesso em: 07 maio 2017.

AVELLAR, Ana Lúcia Pacheco de Deus Mundim e. **Desoneração tributária do ICMS: uma abordagem da Lei Complementar 87/96**. Dissertação (Pós-Graduação em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2008. Disponível em: <<http://www.locus.ufv.br/handle/123456789/1914>>. Acesso em 07 maio 2017.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BCB. **Série histórica do Balanço de Pagamentos: 6ª edição do Manual de Balanço de Pagamentos e Posição de Investimento Internacional (BPM6)**. Brasília, 2015. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/htms/infecon/Seriehist\\_bpm6.asp](https://www.bcb.gov.br/htms/infecon/Seriehist_bpm6.asp)>. Acesso em: 07 maio 2017.

BARBOSA, F. H. **Federalismo fiscal, eficiência e equidade: uma proposta de Reforma Tributária**. Brasília: Fundação Getúlio Vargas, 1996. Disponível em: <<http://www.fgv.br/professor/fholanda/arquivo/federalismofiscal.pdf>>. Acesso em: 19 maio 2017.

BORDIN, Luís Carlos Vitali. **A Reforma Tributária, o ICMS e o Pacto Federativo**. Caderno de Estudos Econômico-Fiscal, Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2002. Disponível em: <[http://www.mail-archive.com/tributario@grupos.com.br/msg00625/reforma\\_icms.PDF](http://www.mail-archive.com/tributario@grupos.com.br/msg00625/reforma_icms.PDF)>. Acesso em 07 maio 2017.

BORDIN, Luis Carlos Vitali; MELLO, Marcelo Ramos de. O Impacto da “Lei Kandir”. **Estudos Econômico-Fiscais – DEE**, Porto Alegre, ano 8, n. 11, 2002.

BÓSIDO, M. R. B. **Do desequilíbrio das finanças públicas à crise fiscal do Rio Grande do Sul**: uma análise do período 1970 – 98. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 1999. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/3028/000285607.pdf?sequence=1>>. Acesso em 28 set. 2017.

BRASIL. **Constituição Federal (1988)**. Brasília, 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 29 nov. 2017.

BRASIL. **Lei Complementar nº 89 de 1996**. Brasília, 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 29 nov. 2017.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **Estatísticas de Comércio Exterior**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior>>. Acesso em: 07 maio 2017.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. **Carga Tributária no Brasil 2015**. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2015.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2017.

BUSATTO, Cesar. **Entrevista sobre a Lei Kandir com o Secretário da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul em 1996**. Entrevistadora: AngelaBozzetto. Porto Alegre, 2017.

CARVALHO, David Ferreira. **ICMS**: desonerações das exportações e a perda de arrecadação dos estados por região do Brasil: 1996 – 1998. Papers do NAEA (UFPA), Belém, v. 140, p.1-25, 2000. Disponível em: <<http://www.ppgeconomia.ufpa.br/documentos/ICMS-DesoneracaodasExportacoes.pdf>>. Acesso em 07 maio 2017.

CHIEZA; Rosa Angela. **O ajuste das finanças públicas municipais à Lei de Responsabilidade Fiscal**: os municípios do RS. Dissertação (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/22630/000639822.pdf?sequence=1>>. Acesso em 23 out. 2017.

DALL'ACQUE, Fernando Maida. **O impacto da Lei Kandir sobre a economia paulista**. EAESP/FGV/NPP - NÚCLEO DE PESQUISAS E PUBLICAÇÕES, São Paulo, 2001. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2946>>. Acesso em 07/05/2017, às 15h.

FRIZZO, Miguel Angelo. **Os efeitos da Lei Kandir na arrecadação do Estado do Rio Grande do Sul no período de 1998 a 2005**. 30f. Tese (Bacharelado em Economia) – Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2007.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA – FEE. **Dados Abertos**. Porto Alegre, 2017a. Disponível em: <<https://dados.fee.tche.br/index.php>>. Acesso em: 07 maio 2017.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA – FEE. **Relação das exportações gaúchas com o PIB do RS e das exportações brasileiras com o PIB do Brasil 1980-08**. Porto Alegre, 2017b. Disponível em: <[www.fee.rs.gov.br/3-decadas/downloads/volume2/5/grafico-1.xls](http://www.fee.rs.gov.br/3-decadas/downloads/volume2/5/grafico-1.xls)>. Acesso em: 03 jan 2017.

GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL. **Demonstrativo das desonerações fiscais do rs:** nota técnica, resultados em 2015 e retrospectiva histórica, Porto Alegre, set. 2016a. Disponível em: <[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:r3uCPC9NdEAJ:receita.fazenda.rs.gov.br/download/20161027140458demonstrativo\\_das\\_desoneracoes\\_fiscais\\_2015.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:r3uCPC9NdEAJ:receita.fazenda.rs.gov.br/download/20161027140458demonstrativo_das_desoneracoes_fiscais_2015.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br)>. Acesso em 07 maio 2017.

GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL. Relatório Anual da Dívida Pública do Estado 2015. Porto Alegre, 2016b. Disponível em: <[http://tesouro.fazenda.rs.gov.br/upload/1489157239\\_DividaPublicaRelatorioAnual2015.pdf](http://tesouro.fazenda.rs.gov.br/upload/1489157239_DividaPublicaRelatorioAnual2015.pdf)>. Acesso em 07 dez. 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA – IPEA. **Taxa de câmbio nominal:** mensal de 1930/01 até 2017/10. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=38389>>. Acesso em 07 maio 2017.

LEITÃO, Alejandro Magno Lima. **Avaliação dos efeitos da Lei Kandir sobre a arrecadação de ICMS no Estado do Ceará**. Universidade Federal do Ceará, 2009. Disponível em: <[http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/6049/1/2009\\_dissert\\_amlleitao.pdf](http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/6049/1/2009_dissert_amlleitao.pdf)>. Acesso em 07/05/2017, às 14h55.

LOPREATO, F. L. C. **Federalismo e finanças estaduais:** algumas reflexões. Campinas: IE/UNICAMP. 2000.

LUKIC, Melina de Souza Rocha. ICMS: entraves jurídicos e econômicos e propostas de melhoria. In: SACHSIDA, Adolfo. **Tributação no Brasil:** estudos, ideias e propostas, 2017. p. 31-64. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7958/1/Tributa%C3%A7%C3%A3o%20no%20Brasil\\_estudos\\_ideias%20e%20propostas.pdf#page=33](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7958/1/Tributa%C3%A7%C3%A3o%20no%20Brasil_estudos_ideias%20e%20propostas.pdf#page=33)>. Acesso em 18 set. 2017.

MENDES, Marcos; GOMES NETO, Aloísio Tupinambá. Reforma Tributária, as Exportações e os Estados. **Universitas:** Relações Internacionais, Brasília, DF, v. 2, n. 1, p. 9-11, 2004. Disponível em: <<https://www.rbpp.uniceub.br/relacoesinternacionais/article/view/234>>. Acesso em 07 maio 2017.

MONTEIRO NETO, Aristides. **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações no cenário atual.** Rio de Janeiro: IPEA. 2013.

\_\_\_\_\_. **Federalismo sem pactuação: governos estaduais na antessala da federação.** Brasília: IPEA, 2014.

OLIVEIRA, F. A. de. **Teorias da federação e do federalismo fiscal: o caso brasileiro.** Belo Horizonte, 2007. (Texto para Discussão, 43).

SANTOS, Bruno Ricardo Viana Sadeck dos. **Aspectos do federalismo brasileiro: o caso do fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério – FUNDEF – 1998 a 2002.** Dissertação (Mestrado em Ciência Política)- Universidade de Brasília, Brasília. 2006. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/7507>>. Acesso em 06 nov. 2017.

SOARES, Márcia Miranda. **Teoria do sistema federal: heterogeneidades territoriais, democracia e instituições políticas.** Belo Horizonte. 1997.

TEIXEIRA, José Raimundo Baganha. **O atual desequilíbrio no sistema de repartição das receitas tributárias.** Brasília: Consultoria Legislativa. 2005. (Estudo, Maio).

TESOURO NACIONAL. Brasil. **Transferências Constitucionais,** Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1>>. Acesso em: 07 maio 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – TCE-RS. Contadoria e Auditoria-Geral do Estado. **Gasto por Função.** Porto Alegre, 2015. Disponível em:

<<http://www.transparencia.rs.gov.br/webpart/system/ConsultaDadosEngine.aspx?x=HMr orCkmBy2lqxMLfTkOb3e5yJeJeh7uXrHXNBYH1qSI26KXMvzrO8c%2bMI3KNp1CfnoOj7 LFa3hYP8mVXhYcFuuf8huEcXsDBwpGmSJJjehvj7Oe491awUZVJfSC%2bx0QUoEvSc YbVh2asSEcM2EQvVI4MLQpQNoivXk4YD%2fwCh29agG4e%2fAn55Zft7sJY6ytMofnbx MOSrbOdFcUj9goAnVu%2bTkeUyeOTZ0sV8r8Rmr8ZAOSHbAm9sLHOA3zdW9ZfOG4 3jUQGpmkFHoJPrTSlpAT4PbPHzn7Q7ogj3S5DmzDKeb8U6K0YSVtLWPTXt3e2z%2bV 9uH4hQTZwdp1uf3dJeZtUzHgjZKTU%2fEErTA07Z8%3d>>. Acesso em: 07 maio 2017.

VARSAÑO, Ricardo. **Fazendo e desfazendo a Lei Kandir.** Washington, D.C: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2013. (Texto para debate, 304). Disponível em: <<https://publications.iadb.org/handle/11319/5774>>. Acesso em 07 maio 2017.

## APÊNDICE A - ENTREVISTA COM CEZAR BUSATTO

**Angela:** Em que cenário entrou em pauta a questão da regulação do ICMS?

**Cezar:** É um assunto muito importante de se resgatar, porque normalmente a gente perde muito a memória. Nosso país é um país muito jovem, com pouco hábito de resgatar a memória. Mas acima de tudo é importante se fazer essa análise, considerando o contexto do momento, porque muitas vezes as pessoas pegam a situação daquele momento e transferem para o momento atual, sem nenhuma mediação, e acabam tirando conclusões, ao meu entender, pouco ligadas à realidade, porque elas descontextualizam a situação.

Primeira coisa é o seguinte: as pessoas esquecem que o período 1995, 1996 é o início da gestão pública num contexto não inflacionário, já com a vigência do Plano Real. Isso muda tudo em termos de gestão pública, porque a inflação era aliada dos governos, porque inflacionava a receita, mas não, uma despesa que é fundamental na composição geral das receitas, que é o gasto com salários. Os salários eram negociados com reajustes anuais, semestrais, no máximo, bimestrais, mas, seja qual fosse a forma de reajuste, e gerava uma perda do poder aquisitivo. Na medida que a inflação era diária, a receita se inflacionava diariamente, mas os salários não. Então aquilo era o melhor dos mundos. Dependendo do ajuste que tu davas aos salários, tu geravas uma correção do déficit público. A partir do Plano Real, nós [governo] perdemos essa ferramenta de ajuste das contas públicas, fazendo com que o déficit escondido pela inflação viesse à tona de uma maneira bem impressionante, desequilibrando as contas públicas e dando um nó na cabeça de todos os gestores. Eu fui Secretário da Fazenda justamente nesse momento, ou seja, primeiro momento pós Plano Real. A gestão das contas públicas naquele momento foi extremamente complexa, difícil, tensa. E em função disso muitas vezes as pessoas não entendem as decisões que a gente teve que tomar para poder sobreviver.

A segunda questão diante disso é a seguinte: o Governo Federal completamente comprometido com o Plano Real para resolver o problema com a inflação, trazendo um saldo extremamente positivo para o país, teve que fazer alguns ajustes macroeconômicos para sustentar o plano. Um deles foi o aumento brutal na taxa de

juros. Quando renegociamos a dívida em 1998, a taxa de juros era de 26% ao ano, com uma inflação próxima de zero. Então tu imaginas o que era fazer a gestão de uma dívida pública de milhões, com taxas de juros de mercado. Esse cenário trouxe um impacto para as contas públicas estaduais, em função dos altos custos de rolagem da dívida.

Outro ajuste macroeconômico dizia respeito ao balanço de pagamentos. O governo federal precisava desesperadamente gerar superávits para fazer uma política cambial mais adequada para sustentar o Plano Real, usando a valorização cambial no sentido de estimular importações, para poder baixar custos internos e poder segurar a pressão inflacionária. Assim, a necessidade de exportar mais e gerar superávits passou a ser um outro vetor fundamental de sustentação do Plano. Nesse contexto é que surge a Lei Kandir.

Um terceiro elemento desse contexto era a fragilidade dos estados. Que estavam completamente debilitado pelo fim da inflação, pelo aumento das taxas de juros, precisando renegociar as dívidas, e a pressão do governo federal para aumentar os superávits na balança de pagamentos.

A Lei Kandir surge como uma forma de ampliar os nossos saldos da Balanças de Pagamento através da exportação de produtos primários e semielaborados. A mudança da Lei Kandir é uma mudança constitucional, não apenas legislativa, em que se isenta de tributos não apenas os produtos industriais que já eram isentos, mas também os primários e semielaborados (industrializados medianamente, que é o caso do farelo de soja daqui). O que fazem os estados no meio dessa situação, diante de uma brutal pressão do Governo Central? Os estados tentam, dentro do possível, estabelecer compensações, diante de uma perda de receitas, que na época nós calculamos para todos os estados. Houveram intensas negociações para definir a perda dos estados, porque Governo Federal tinha um número, nós tínhamos outros. Se chegou a um número razoável. Não se conseguiu uma reposição integral, como os estados queriam. Mas havia, na época, uma avaliação de que essa mudança na legislação tributária causaria uma reorganização da economia dos estados de tal maneira que o que hoje era uma perda seria compensado por uma expansão de outros setores, e portanto, a ideia era de que essa compensação fosse transitória, acontecesse por um certo

período, e depois não fosse mais necessária. Os estados não tinham nenhuma certeza de que isso se comprovaria verdadeiro. Era uma hipótese, uma suposição. Então se negociou o Seguro Receita, com a ideia de que, terminado o período de seis anos, isso tudo fosse renegociado, a partir da avaliação de se essa hipótese que usamos para fazer o Seguro Receita se confirmava ou não. Assim, diante de um ressarcimento, menor do que nós desejávamos, mas ainda um ressarcimento, e a possibilidade futura de renegociação, nós acabamos aceitando essa imposição do Governo Federal.

Nós [Secretaria da Fazenda e Governador] fizemos muitas tentativas para tentar melhorar as condições das compensações, mas a pressão do governo federal, e seu discurso de manter o Plano Real que estava indo bem, o discurso da necessidade do país aumentar sua competitividade internacional, todos esses elementos foram muito fortes, nos fragilizaram muito, a ponto de se ter que aceitar uma negociação naquelas condições, que não eram as mais favoráveis.

Nesse contexto, é importante lembrar que estávamos em pleno processo de negociação da nossa dívida, que era outro braço da nossa dependência do Governo Central. A cada dia um estresse absoluto, a tal ponto que a noite nós estávamos lá operando para tentar terminar de rolar nossos papéis. Quando nós não conseguíamos, nós pedíamos socorro, ou para o Banco do Brasil, ou pra Caixa Econômica Federal para entrar no mercado e comprar nossos papéis, para que nós não ficássemos inadimplentes, e portanto, criar uma crise sistêmica no sistema financeiro. Então, estávamos exaustos e fragilizados com esse peso e esse custo da rolagem da dívida. Então, a necessidade de renegociar a dívida também nos fragilizava na negociação com o Governo Federal, pois nós dependíamos deles para poder fechar essa negociação, que finalmente foi fechada em 1998, mas que levou 2 ou 3 anos de negociação.

Outro elemento que acho importante diz respeito a quanto essas relações federativas, que ficaram reveladas na negociação da Lei Kandir e posteriormente na negociação da dívida pública, e tudo isso aconteceu nessa gestão em que eu fui Secretário da Fazenda, são assimétricas. O quanto o Governo Central no Brasil trata muito mal seus estados e seus municípios. O quanto esse centralismo, não só tributário, mas político, administrativo, jurídico, essa quase total dependência dos estados e municípios, de

políticas econômicas e políticas públicas em geral da união, tem sido nocivo para um país que se supõe federado. Na verdade, e não é por acaso que esses temas continuam até hoje na pauta, nós nunca conseguimos uma relação entre irmãos com o Governo Federal. Ao contrário, nós sempre tivemos relações competitivas, com forte conteúdo adversarial, com forte visão centralizadora no Governo Central, e o mais triste disso tudo, o Congresso Federal é comprado por essa visão. Mesmo o Senado, que deveria defender a federação, acaba sendo submetido a essa lógica, e apoiando as iniciativas do Governo Federal, mesmo que elas signifiquem prejuízos aos estados e municípios.

(...)<sup>21</sup>

Então aquilo que deveria ser um clamor nacional de revisão desse Pacto Federativo, de reconhecimento do papel protagonista das cidades e dos estados na construção de um país melhor, de baixo para cima, e não de cima para baixo, que deveria repercutir e reverberar no Congresso, se vê que esse tema o próprio Congresso coloca em um plano secundário. Se fala em tantas reformas, mas a reforma do pacto federativo, que talvez fosse uma das grandes reformas para fazer o país avançar com uma visão realmente democrática, de fortalecimento da cidadania, porque onde os cidadãos realmente vivem são nas cidades, nos estados, fica secundarizada, diante de uma visão centralizadora, com forte conteúdo autoritário, e extremamente prejudicial na situação dos estados e municípios na sua necessidade de dar respostas aos cidadãos nos problemas básicos, como saúde, educação, saneamento básico, pavimentação, moradia, desenvolvimento. Ao meu ver entender, esses aspectos deveriam passar por uma forte incidência do poder local, das cidades sobretudo, e não planos mirabolantes do Governo Federal, como Minha Casa Minha Vida, que são feitos sem nenhuma consideração e participação dos estados e municípios. São feitos de cima para baixo, colocados goela à baixo, muito mais para atender aos interesses da indústria imobiliária e não para atender os interesses do cidadão comum, que vivem nesses municípios, e que deveria ser levada em conta antes de serem feitos esses planos, pois são planos que são feitos sem considerar equipamentos de apoio das cidades, sem considerar

---

<sup>21</sup>Parte da entrevista em que foi falado sobre temas alheios à Lei Kandir ou às relações federativas, ou em que se repetiu temas antes já falados.

planos de mobilidade urbana, para atender essas populações que foram deslocadas, as vezes essas populações não são preparadas para viver em condomínios. O contexto de tudo isso é um sistema federativo extremamente truncado. Assim, essa é uma das reformas centrais que esse país deveria viver para se estabelecer um novo padrão de desenvolvimento muito mais comprometido com o cidadão e menos com grandes fluxos de poder e riqueza, como a gente tem visto hoje.

**Angela:** As duas divergências que se tem sobre o tema são sobre a correlação de forças na negociação e no interesse inicial de fazer a Lei. Ou seja, se tu tinhas União e estados com interesses comuns e com poder decisivo equilibrado ou se o cenário era de imposição da União de cima para baixo para que os estados aceitassem a lei e a negociação. (...) Existe a questão do Fernando Henrique Cardoso havia levantado uma proposta de IVA em 1995 de competência da União, e que isso seria também outra forma de pressão para que os estados apoiassem a Lei Kandir.

**Cezar:** É verdade, eu confirmo a questão da pressão de uma lei que centralizaia ainda mais os tributos na mão da União, e os estado receberiam apenas um cota-parte. E os estados nunca aceitaram perder o ICMS, basicamente sua única forma de tributação. É verdade, tinha ainda essa espada que pesava sobre os nossos pescoços.

(...)

É insustentável um país do tamanho do nosso, com 5.400 municípios, ter um nível de centralização tão forte no Governo Federal, não só tributária, mas de competência, de decisões de todos os campos da política pública.

(...)

Os estados acabaram sendo prejudicados com essa decisão, porque foi uma decisão [as desonerações da Lei Kandir] para beneficiar a União, para beneficiar a política macroeconômica da União, em que os estados entraram com suas contribuições sem receber o justo valor em troca. Se nós pudéssemos pensar de uma forma minimamente justa, esse gesto dos estados contribuiriam para o aumento dos saldos na balança comercial deveria ser, no mínimo, corretamente repostos aos estados, mas nem isso nós conseguimos. E de lá pra cá, esse desequilíbrio entre a perda de receitas e

ressarcimentos só cresceu. E a decisão de revisar os termos dessa negociação nunca de fato aconteceu. Temos agora a decisão do STF para isso acontecer. (...) Ou seja, o assunto foi resolvido no âmbito da justiça, e não político.

(...)

**Angela:** Eu falei antes das duas controvérsias que existem sobre a questão da Lei Kandir. A segunda controvérsia é sobre a forma de compensação. De início foi organizado o Seguro Receita, que a ideia era a manutenção da receita do período base. A discussão é se a ideia era se extinguir esse Seguro ou era de fato compensar todas as perdas dos estados. E também adiciona a essa discussão os inúmeros textos legislativos que modificaram o formato compensatório inicial.

**Cezar:** A posição da União era de que o mecanismo de compensações acabasse depois do período descrito na Lei Kandir, com a hipótese de que as mudanças na economia compensariam essas perdas de receitas, portanto não seria mais necessário o ressarcimento pela União. E a posição dos estados era o contrário, de fazer um período experimental e depois revisar tudo. Eu não sei se isso chegou a estar escrito na Lei.

**Angela:** Por diversas vezes os estados tentaram entrar em negociação de novo?

**Cezar:** Sim, e nunca conseguimos. Eu não pessoalmente, mas outros secretários e outros políticos, outros governadores, tentaram resgatar esses déficits de reposição de perdas e receitas. Mas pelo que eu sei isso nunca evoluiu.

Uma outra questão que eu acho importante analisar é, não sei que estudos têm sobre isso, mas é que uma das críticas que se fazia na época é que a Lei Kandir provocaria um processo de desindustrialização, porque ela estimulava a exportação de produtos in natura, sendo da agricultura, sendo minerais, e, conseqüentemente, se teria toda uma reversão do processo industrial nessas áreas, e, até o desestímulo ao processo industrial. Eu não sei que estudos têm sobre isso. Mas essa crítica era uma crítica que

eu achava muito interessante. Ela olhava menos pela questão fiscal, e mais pela questão da estrutura econômica do país.

(...)

**Angela:** Como se percebeu ao longo do mandato do Britto, do qual tu participaste, a evolução desses valores de exportação e das receitas?

**Cezar:** A gestão do Brito foi de 1995 a 1998. A negociação da Lei Kandir foi no final de 1996. Nós não chegamos a ter tempo suficiente para podermos ter uma avaliação dos impactos. Era tudo muito recente. E nos anos seguintes, 1997 e 1998, minha dedicação foi quase integral a renegociação da dívida. Nós tínhamos saídos dessa negociação da Lei Kandir chamuscados. Nós estávamos entrando em uma negociação ainda mais pesada: da dívida mobiliária, que era a principal parcela, mais de 90%, da dívida do estado, então eu te confesso que eu não tenho condições de te dizer. Hoje vendo retrospectivamente seria possível fazer uma análise melhor.

(...)

**Angela:** Há várias críticas dentro da área econômica e política sobre o ICMS ser um tributo de competência estadual, pela questão da Guerra Fiscal, das isenções. E há aqueles que dizem que a Guerra Fiscal existe pela ausência de uma política central de desenvolvimento regional. Na medida em que não existe uma política de desenvolvimento a longo prazo e planejamento central, tu acabas fazendo com que os estados trabalhem com o que eles têm, que é a isenção de tributos. Qual tua visão sobre isso?

**Cezar:** Eu tenho uma visão a partir da nossa experiência. Se nós não tivéssemos entrado na Guerra Fiscal, nós nunca teríamos trazido a indústria automobilística para o nosso Estado, porque a nossa distância dos centros consumidores, nós estamos no extremo sul do país, cria um fator de perda de capacidade competitiva em termos relativos, quer dizer, é melhor se implantar uma indústria em Sanca Catarina, ou melhor, no Paraná, ou melhor ainda, ficar em São Paulo. Só a indústria não ficou em

São Paulo porque havia, tanto um problema de envelhecimento das plantas, que já estavam estabelecidas lá, como problemas trabalhistas, além do aumento do preço da mão de obra. Assim a indústria começou a migrar, ou pra Goiás, ou para o Paraná. Nós só conseguimos puxar a General Motors (e tentamos a Ford, depois não deu certo) para Rio Grande do Sul, porque nós brigamos por isso, e criamos incentivos fiscais maiores do que os estados mais próximos do centro. Ou seja, nós compensamos essa distância maior com mais incentivos. Ou seja, se nós tivéssemos um quadro de não possibilidade de Guerra Fiscal, nós estaríamos fora do processo. Nós não poderíamos integrar nossa indústria de autopeças, que era uma indústria importante, que produzia para automobilística de São Paulo, num circuito local, como ocorre hoje para muitas indústrias de autopeças que acabam produzindo para a General Motor e para outras fora daqui. Se dependesse de nós, também teríamos trazido a Ford e criado aqui um pólo. Estou falando há vinte anos, não sei se eu concordaria com isso hoje. Novamente o contexto. (...) Do ponto de vista mais distribuído do desenvolvimento econômica do país (não estou falando nem social, nem ambiental, do ponto de vista específico do crescimento econômico, que hoje também é uma questão muito questionável), nossa agressividade fiscal foi importante para nós sairmos dessa condição de um estado produtor de produtos primários e matérias-primas, ou para o exterior, ou para o centro do País. E nós sonhávamos com um estado com mais capacidade econômica, independência, poder de realização de prosperidade aqui. E no fundo, nossa idéia era também um estado que tivesse condições de recuperar seu peso político, que ele havia perdido muito depois de Getúlio Vargas e dos anos 1960. Então tínhamos essa visão de resgatar o peso político, que na nossa análise passava muito por recuperar o peso econômico do Estado. Então eu questiono muito essa visão, que tende a manter nosso padrão de desenvolvimento muito centralizado Rio-São Paulo-Minas, ou se cada estado tem o direito de buscar o seu próprio projeto de desenvolvimento. Eu sou um radical federalista. Eu acho que nós estamos perdendo muito com a centralização. Nós esvaziamos demais os estados, não conseguimos entender o papel das cidades no desenvolvimento de um país mais equilibrado, mais justo, mais sustentável. Eu sou muito mais favorável a uma legislação que dê liberdade às cidades e aos estados traçarem seu próprio caminho. Se eles acharem que tem que “abrir mão” de receitas, é

uma decisão autônoma. Mas não ficar criando camisas de forças nacionais, porque elas acabam privilegiando o status-quo atual, que é um processo completamente desfuncional.

(...) Tu perdes a autonomia de planejamento, desconsidera as características locais, atropela a cultura local, no fim tu atropelas o cidadão e seu legítimo direito de decidir o que é melhor para ele. Porque é Brasília que vai pensar o que é melhor pra nós? Essa representação política está totalmente fracassada e já incapaz de representar o cidadão. Acho que nós tínhamos que evoluir fortemente para um país baseado nas cidades e não num país baseado em Brasília, como nós temos hoje. Essa é minha visão sobre desenvolvimento brasileiro. Para mim, do lado da reforma política, a reforma federativa poderia apontar para um novo padrão de desenvolvimento, mais equitativo, mais justo, mais sustentável, e muito mais democrático, porque o poder do cidadão, eleições locais teriam muito mais sentido, porque tu estarias decidindo o futuro da tua localidade. E os eleitos teriam condições de implementar o que foi pactuado. E não que nem hoje, que se faz um monte de promessa e não consegue realizar, porque tudo depende de Brasília, e não tem dinheiro para todos, daí o prefeito fica como um pedinte. Essa mesma visão voltou hoje, porque da Constituição de 1988 para cá nós centralizamos muito a federação, de novo, com aquela contribuição não repartidas com estados e municípios, essas negociações prejudiciais como a Lei Kandir, como a renegociação das dívidas. E estamos de novo com essas pautas. O Estado está aí de novo, tentando renegociar sua dívida, em condições, a meu ver, extremamente desfavorável. (...) A situação dos estados e municípios está insustentável.

E nem vou falar dos municípios, porque interessaria a eles o restabelecimento dessas compensações. Os municípios têm uma posição no contexto da federação muito precário, não podem criar seus novos tributos. Vivem, boa parte deles, de repasses e não de tributos próprios, então há uma inversão total. Ao invés de olhar para os municípios e os cidadãos, estamos sempre olhando para Brasília. (...)