

Décadas de divergência

Prazo dado pelo Supremo para acerto dos critérios de compensação prevista na Lei Kandir se esgota em novembro, e a pressão dos estados aumenta

Solange Monteiro, *Rio de Janeiro*

Ao longo de suas duas décadas em vigor, a Lei Kandir – que desobriga a cobrança de ICMS de exportações de bens primários e semielaborados – tem sido positiva para exportadores, mas foco de divergências entre estados e governo federal. O motivo é a falta da definição de uma regra perene de compensação pela perda dessa fonte de receita. Nos últimos 15 anos, período em que a agropecuária ganhou espaço na pauta exportadora brasileira, os arranjos realizados para tapar a ausência de tal critério fizeram os valores transferidos minguarem, ampliando a grita entre os entes que se consideram mais prejudicados. Segundo nota técnica da Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas (Fapespa) publicada este ano, as compensações saíram de um nível que superou os 100% no início de vigência da lei para atuais 12% do total que os estados arrecadariam se o ICMS ainda fosse recolhido.

Até o final de 2017, entretanto, espera-se colocar um ponto final nesse impasse. Em novembro do ano passado, julgamento do STF de uma ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO) – protocolada em 2013 pelo governo do Pará – determinou que o Congresso teria o prazo de um ano para redigir e aprovar a lei complementar sobre compensações prevista na Lei Kandir. Se a decisão for descumprida, caberá ao TCU decidir valores e, ao Confaz, a fórmula de rateio das compensações.



Os números que sustentam a defesa dos governos estaduais são exponenciais. Segundo a Fapespa, de 1997 a 2016 os valores não transferidos pela União chegariam a R\$ 268,9 bilhões. Os principais credores seriam Minas Gerais (R\$ 64,6 bilhões), Rio de Janeiro (R\$ 60,7 bi), Pará (R\$ 35 bi) e Mato Grosso (R\$ 30,87 bi). No caso de Minas Gerais, cujo nível de endividamento em 2016 ultrapassou o teto fixado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o acordo tem uma motivação adicional. “Nossa intenção é conseguir um ajuste de contas, usar esse crédito na amortização da dívida com a União”, diz o deputado estadual Rogério Correia (PT-MG). Nas contas do governo de Minas, o crédito não repassado de ICMS chega a R\$ 135 bilhões – mais que o dobro do montante calculado pela Fapespa –, superando com folga a dívida com o Tesouro Nacional, de R\$

81,7 bilhões, conforme dados do Banco Central de abril deste ano. Na Assembleia Legislativa do estado, a campanha se estende a um *hotsite*, chamado “Acerto de Contas entre Minas e a União”, que apresenta a proposta do governo e o crédito a que cada município mineiro teria direito, se respeitado o percentual de repasse inicialmente previsto na Lei Kandir, de 25% do total destinado ao estado.

Questão de princípio

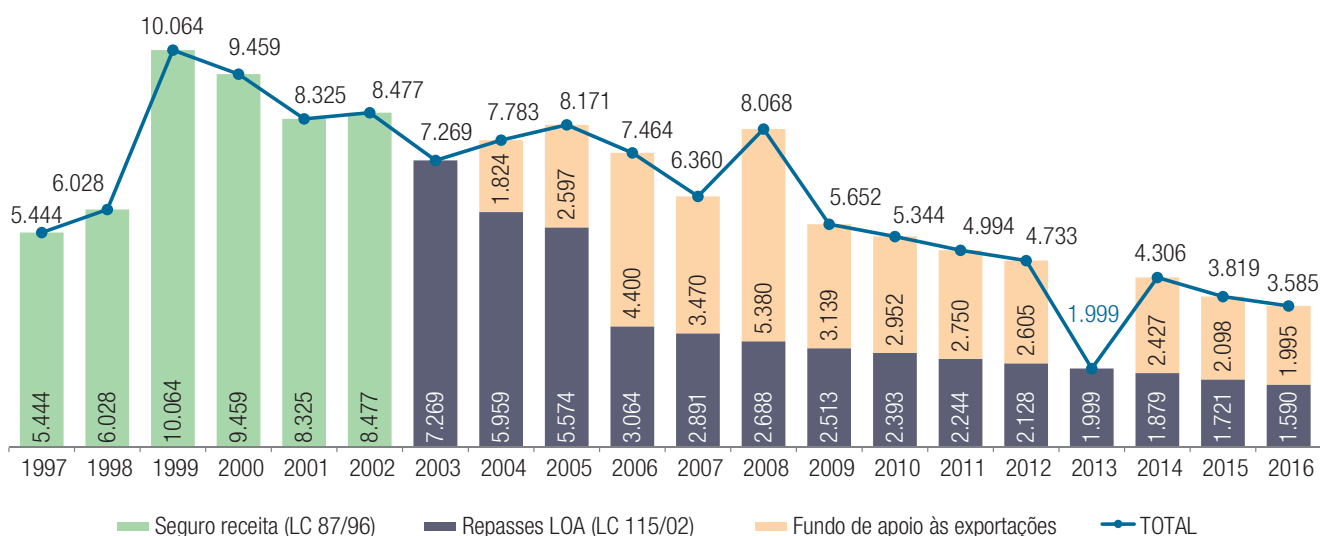
O debate sobre a dimensão dessas compensações, entretanto, não é trivial. Em texto produzido para o BID em 2013, o economista Ricardo Vescovi defende que estender as transferências a estados e municípios permanentemente contraria o princípio da lei de garantir contrapartidas temporárias até que os estados afetados pudessem equilibrar o nível de receita verificado

antes de a lei vigorar. O anexo à lei criado à época, chamado seguro receita, garantiu uma compensação por seis anos – após os quais a extensão das compensações passou a depender da lei orçamentária, complementada por um fundo estímulo às exportações, sem uma garantia clara de quanto seriam. Pela Lei Kandir, explica Vescovi, o período de seis anos seria o prazo para os estados equilibrarem sua receita, graças aos ganhos com o efeito de transbordamento provocado pelo aumento das exportações.

Em cadeias produtivas mais verticais, há indícios claros desse resultado. Levantamento do Instituto Mato-grossense de Economia Agropecuária (Imea) aponta, por exemplo, que apenas em arrecadação indireta – fruto do consumo de itens como combustíveis, frete, maquinários e veículos e energia elétrica – o agronegócio mato-grossense é responsável por cerca de 30% do

Composição das compensações financeiras da Lei Kandir

(R\$ milhões, corrigidos pelo IPCA dez/2016 = 100)



Fonte: Fapespa com dados STN e IBGE; exclui valores destinados ao Fundef e Fundeb.

ICMS arrecadado no estado. Se somado à arrecadação direta da agropecuária do estado (soja, milho, algodão e gado), esse percentual chega a 50%. “Pessoalmente, considero que a compensação devida para os estados já foi paga. Do ponto de vista econômico, não caberia estendê-la, mas sei que politicamente é um tema importante”, afirma Bernard Appy, diretor do Centro de Cidadania Fiscal (CCiF).

Em seu texto, Vescovi lembra ainda que a Lei Kandir também concebia uma melhora da qualidade do ICMS, encaminhando-o na direção de um IVA “com elevada capacidade de geração de receita e mínimos efeitos perversos sobre o desenvolvimento econômico (...), incluindo um sistema de transferências governamentais mais generoso com as unidades subnacionais”. Mas essa reforma tampouco ocorreu. “O fato agora é que esse debate está desatualizado, inclusive à luz do que decidiu o Su-

Lei Kandir concebia uma melhora da qualidade do ICMS, encaminhando o imposto para um IVA que mitigasse os efeitos perversos da tributação para o desenvolvimento

premo Tribunal Federal”, afirma José Roberto Afonso, pesquisador da FGV/IBRE, lembrando que as transferências da União estão garantidas constitucionalmente desde 2003 pela Emenda Constitucional 42 – que, de qualquer forma, também demanda lei complementar para definir os critérios das transferências. “Pela emenda, isso

valerá enquanto o ICMS não se tornar imposto no destino, podendo então considerar exportações, saldo comercial e até investimentos”, ressalta Afonso, lembrando o potencial mais virtuoso de uma reforma tributária.

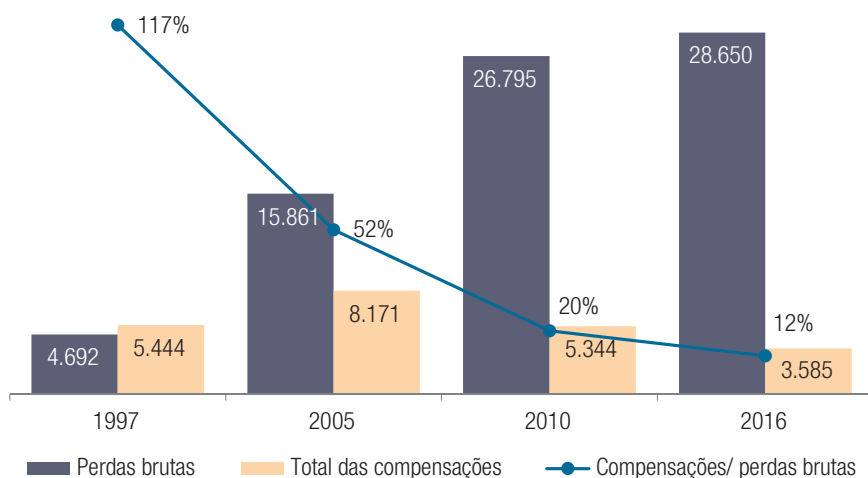
Avanço ou retrocesso?

Enquanto isso não acontece, e as negociações sobre os créditos passados avançam na direção defendida por Minas Gerais, a preocupação se concentra em como configurar o futuro dessa compensação. O debate no Congresso tem se dado com base no Projeto de Lei 288/2016 do senador Wellington Fagundes (PR-MT). O texto prevê as compensações tanto das exportações quanto do crédito de imposto cobrado em compras de bens que sejam ativo permanente da empresa; mantém a divisão de 75% para estados e 25% para municípios; e define que as perdas serão estimadas anualmente em conjunto com Ministério da Fazenda e estados. Ainda coloca que a dotação deverá entrar no Orçamento e ser usada em primeiro lugar para quitar dívidas com a União e despesas com garantias a operação de crédito externa.

Essa direção, entretanto, ainda não é unânime, e existem posições radicais a favor do fim da exoneração do ICMS. “Somos otimistas quanto ao acordo sobre o passado. Quanto a daqui para frente, ainda temos que negociar. O que realmente queremos é a volta de um pagamento normal. E temos outros estados, governadores de partidos diferentes, nos apoiando”, afirma o deputado mineiro Rogerio Correia.

Perda de fôlego

Evolução da relação total entre compensações e perdas brutas com a Lei Kandir (R\$ milhões em valores corrigidos pelo IPCA dez/2016 = 100)



Fonte: Fapespa; valores de 2016 atualizados pelo IPCA Dez 2016 de janeiro a novembro.

Participação de primários e semielaborados na pauta exportadora cresce (em %)



	1997		2016	
	primários e semi-elaborados	industrializados	primários e semi-elaborados	industrializados
Brasil	20,94%	79,06%	36,59%	63,41%
Centro-Oeste	41,57%	58,43%	56,53%	43,47%
Sul	12,42%	87,58%	23,28%	76,72%
Sudeste	19,55%	80,45%	30,88%	69,12%
Nordeste	14,75%	85,25%	26,12%	73,88%
Norte	41,90%	58,10%	65,64%	34,36%

Fonte: Fapespa.

Afonso, por sua vez, descarta essa alternativa. “Não se deve voltar a cobrar ICMS sobre exportações porque esse imposto já incide sobre importações. De qualquer forma, ainda que se quisesse fazer isso, é preciso cair a imunidade constitucional fixada na Emenda de 2003”, explica. “Ou seja, essa volta do ICMS exige, primeiro, aprovar uma emenda constitucional; depois de promulgada, mudar a Lei Kandir; e depois, ainda seria preciso mudar as 27 leis estaduais. É uma empreitada política mais longa do que a da reforma previdenciária.” Appy avalia que o fim dessa exoneração conteria um duplo erro: o de taxar exportações, e fazê-lo com um imposto estadual. “O preço de *commodities* flutua muito, e jogar um elemento procíclico dentro da receita estadual é uma péssima política. A relação do Rio de Janeiro com os *royalties* do petróleo é um caso claro de como esse tipo de receita é uma péssima fonte para estados”, diz. “Além

disso, na hora de uma redução de preços, em que se deveria reduzir imposto para manter a rentabilidade das exportações, os estados resistiriam, jogando um peso adicional para o exportador”, completa.

Wellington Andrade, diretor executivo da Associação dos Produtores de Soja e Milho de Mato Grosso (Aprosoja), adere ao coro de Afonso e Appy. “Nosso posicionamento é que a compensação dos estados tem que ser feita conforme a lei, e não deve haver taxaço sobre exportação de *commodities*. Voltar os 13% de ICMS reduziria nossa competitividade”, diz. Andrade cita, entretanto, o caso de países em que a pressão em taxar exportações tem vencido o apelo dos produtores agrícolas. No caso da Argentina, a redução da alíquota sobre os preços de exportação da soja – conhecida como *retenciones*, e que em 2015 chegou a 35% – prometida pelo governo do presidente Macri e definida em decreto em janeiro deste ano, foi avaliada

como mais lenta do que o esperado pelo setor: corte de 0,5 ao mês, até chegar a 18% em dezembro de 2019. Outro exemplo dado por Andrade é o do Paraguai, onde o Senado aprovou, em junho deste ano, a taxaço de 10% da soja em grão – na proposta inicial, a alíquota era de 15% e incluía milho e trigo. “Em nossos diálogos internacionais, não apoiamos esse tipo de tributação. É um impacto que, como produtores, não queremos para nenhum país”, conclui.

Em artigo desta edição (ver pág. 62), Lia Valls, pesquisadora da Economia Aplicada da FGV/IBRE, analisa os argumentos pró e contra os impostos à exportação de *commodities*. “Esse é um tema que tem despertado o interesse da OCDE, e as avaliações em geral têm sido de rechaço a esse tipo de imposto. Para o Brasil, que demonstra interesse em se candidatar a membro da OCDE, é um motivo a mais para avaliar esse tipo de política com cuidado”, afirma. ■