

RESUMO

Em setembro 1996 o Congresso Nacional aprovou uma lei de desoneração tributária destinada a reduzir o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços para estimular as exportações de bens primários e semi-elaborados assim como investimentos em bens de capital e serviços. As principais razões para adotar esta desoneração fiscal eram estimular as exportações assim como, alavancar o investimento doméstico. Inicialmente a lei enfrentou enorme resistência política dos governos estaduais desde que ela implicaria em perdas substantivas de arrecadação dos estados. Como resultado, o Governo Federal negociou com os estados um mecanismo de compensação baseado no conceito de seguro-receita. Este projeto pretende avaliar (i) o impacto da lei nas exportações brasileiras e no nível de investimento e (ii) o seu efeito sobre as finanças estaduais decorrentes de uma eventual perda de receita tributária.

PALAVRAS-CHAVE

Lei Kandir; Desoneração tributária; Finanças públicas; ICMS.

ABSTRACT

In september 1996, the National Congress approved the Complementary Law # 87. addressed to reduce the state value-added tax (VAT). This tax incentive law aimed to support exports of agricultural and semi-processed products so as taxed capital and service goods. The main reasons to adopt this tax incentive were to stimulate not only the export but also the domestic investment in the Brazilian economy. Initially the initiative met state government resistance since it resulted in an important lost of their most important tax revenue. As a consequence, the Federal Government negotiated with the states a mechanism of compensation based on a

concept of revenue insurance. The report will evaluate both (i) the impact of the law on the Brazilian export and capital goods investment and (ii) its effect on the state finance through of the eventual lost of tax revenue.

KEY WORDS

Kandir Law; Tax incentive; Public finance; Value-added tax (VAT).

SUMÁRIO

I.	Introdução.....	4
II.	Objetivo do estudo	5
III.	O impacto da Lei Kandir sobre a arrecadação	7
IV.	A razão da perda em 97: o período-base.....	13
V.	Guerra dos números	20
VI.	A Portaria Interministerial de julho de 1997	23
VII.	O fator de eficiência relativa.....	28
VIII.	A Portaria Interministerial nº 329 de 30 de novembro de 1998	30
IX.	Conclusões.....	36
X.	Bibliografia.....	37

O IMPACTO DA LEI KANDIR SOBRE A ECONOMIA PAULISTA

*Fernando Maida Dall'Acqua**

I. INTRODUÇÃO

Em setembro de 1996, o Congresso Nacional aprovou a Lei Complementar nº87 que dispõe sobre o imposto de operações relativas a circulação de mercadorias dos Estados e Distrito Federal e de prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicações (ICMS). Esta lei, que tornou-se popularmente conhecida como Lei Kandir, foi uma iniciativa do Executivo Federal destinada a estimular as exportações brasileiras e o investimento interno através de isenção de ICMS.

Como o imposto escolhido para atingir esses objetivos macroeconômicos foi o Imposto Sobre Operações Relativas a Circulação de Mercadorias (ICMS) cuja competência tributária recai exclusivamente sobre os Estados e Distrito Federal, a iniciativa do Governo Federal ensejou uma exaustiva negociação com os Estados já que esses sofreriam perda de arrecadação com a desoneração proposta pela Lei Kandir.

Este processo negociação teve como pano de fundo a modernização do sistema tributário brasileiro. Ao desonerar plenamente as exportações de produtos primários e de semi-elaborados bem como os bens de capital, a Lei Kandir modelou o ICMS como um verdadeiro imposto sobre consumo, seguindo a proposta conceitual adotada nos países desenvolvidos (Panzarini e Dall'Acqua, 1997). Mais

*Agradecimentos à aluna que participou da pesquisa que originou o presente relatório como auxiliar de pesquisas, Lígia Romitelli Dall'Acqua.

especificamente, ao desonerar as exportações, esta modificação tributária contribuiu para reduzir o "custo Brasil" e conseqüentemente para aumentar a competitividade externa dos produtos brasileiros. Da mesma forma, ao desonerar as compras de bens de capital, ela criou um estímulo para o investimento interno ou seja, para alavancagem do desenvolvimento econômico brasileiro. No seu conjunto se atribuí a Lei Kandir uma contribuição positiva para se equacionar dois importantes problemas macroeconômicos brasileiros quais sejam o desequilíbrio das contas externas e o apático crescimento econômico registrado após o Plano Real.

O fato é que a lei ao desonerar o ICMS das exportações de bens primários e semi-elaborados assim como de bens de capital implicava em uma renúncia tributária para as unidades da federação. Desta forma, a premissa básica da negociação entre o Governo Federal e os Governos Estaduais foi que os últimos não sofreriam prejuízos com a desoneração tributária. Com este objetivo, foi introduzido na lei, um mecanismo de seguro-receita para compensar eventuais perdas.

Logo após implementada, a lei provocou uma enorme polêmica entre Governo Federal e Estados que rapidamente saltou do campo técnico para as páginas políticas dos principais jornais do país. A maioria dos estados passaram argumentar que o mecanismo de seguro-receita introduzido na lei era ineficiente para cobrir as perdas provocadas pela desoneração do ICMS.

II. OBJETIVO DO ESTUDO

O presente estudo de pesquisa procurar analisar em maior profundidade a problemática desencadeada pela Lei Kandir, focalizando especificamente no caso do Estado de São Paulo que teoricamente seria, por um lado, o grande beneficiado pela desoneração dos bens de capital e, por outro, aquele que sofreria as maiores perdas tributárias.

A Lei Kandir, apesar de sua aparente simplicidade, mostrou-se durante sua implementação aspectos extremamente complexos. A rigor a lei pode ser dividida em duas partes. A primeira que estabelece normas gerais sobre o ICMS e a segunda que diz respeito aos mecanismos de compensação aos Estados e Distrito Federal em face das desonerações previstas na parte anterior. Na primeira parte, vale ressaltar o disposto nos artigos 3º (inciso II) e 20 que dizem:

Artigo 3º - O imposto não incide sobre:

II - operações e prestações que destinem ao exterior mercadorias; inclusive produtos primários e produtos industrializados semi-elaborados, ou serviços.

artigo 20 - Para a compensação a que se refere o artigo anterior, e 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.

No que se refere a segunda parte, a lei estabelece em seu anexo, uma complexa fórmula de ressarcimento baseada num obscuro conceito de “seguro receita” cuja metodologia de cálculo é fixada no anexo da lei.

Com o início da implantação da lei a grande maioria dos Estados começou a reclamar que, na prática, a fórmula seguro-receita proposta não compensava os prejuízos acarretados pela desoneração tributária das exportações e dos bens de capital, contribuindo assim para desequilibrar as finanças estaduais e consequentemente aumentar o déficit público nacional.

O objetivo deste projeto de pesquisa é avaliar:

- (i) as perdas de arrecadação de ICMSs estadual decorrentes da lei, destacando o impacto sobre as finanças estaduais;
- (ii) a eficácia do seguro-receita proposto pela lei para compensar as perdas de arrecadação pré-identificando as eventuais distorções da fórmula de “seguro receita” no que se refere a restituição tributária integral que foi a premissa da negociação do GF com os estados.

III. O IMPACTO DA LEI KANDIR SOBRE A ARRECADAÇÃO

A Lei Kandir veio promover importante avanço ao modernizar o principal imposto de nosso sistema tributário brasileiro, responsável por mais de um quarto da arrecadação total do país. Ao conceder isenção plena nas exportações de produtos primários e de semi-elaborados bem como desonerar os bens de capital, a lei eliminou uma série de distorções tributárias que comprometiam a competitividade da produção nacional em relação ao resto do mundo, auxiliando assim na busca do equilíbrio das contas externas e da alavancagem do desenvolvimento econômico brasileiro (Panzarini e Dall'Acqua, 1997).

Em contraste com este avanço tributário a Lei Kandir teve um enorme impacto sobre a arrecadação de ICMS do Estado de São Paulo que representa quase 90% da receita tributária estadual. Isto é evidenciado pelo gráfico 1 que compara a arrecadação de ICMS na indústria no Estado de São Paulo com o índice de vendas da FIESP.

Como pode ser notado no Gráfico 1 os efeitos da Lei Kandir sobre a arrecadação estadual se fizeram sentir plenamente apenas a partir do mês de dezembro de 1996. De fato, a lei publicada no dia 16 de setembro, desonerou inicialmente apenas as

exportações de produtos primários e semi-elaborados. Em decorrência, seu impacto foi, portanto, parcial, na arrecadação de outubro e pleno, a partir do mês de novembro. Entretanto, o grande prejuízo da lei para as finanças do Estado de São Paulo não está relacionado com as exportações de produtos primários, que pouca representatividade tinham na composição de sua receita tributária, mas sim na desoneração dos bens de capital, que responde por mais de 70% da perda total do Estado. Esta desoneração – conforme estabelecem os artigos 33 e 36 da citada lei – entrou em vigor a partir de novembro de 1996, produzindo, obviamente, efeitos na arrecadação de ICMS somente a partir do mês de dezembro.

Gráfico 1

ICMS x Vendas na Indústria

(Variação Anual da Média dos Últimos Três Meses)

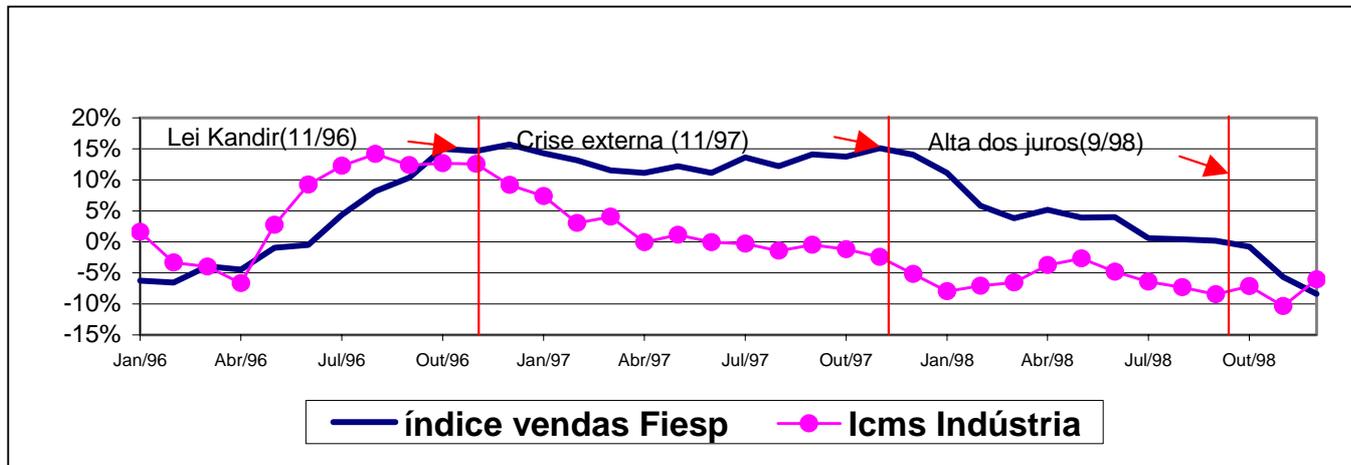
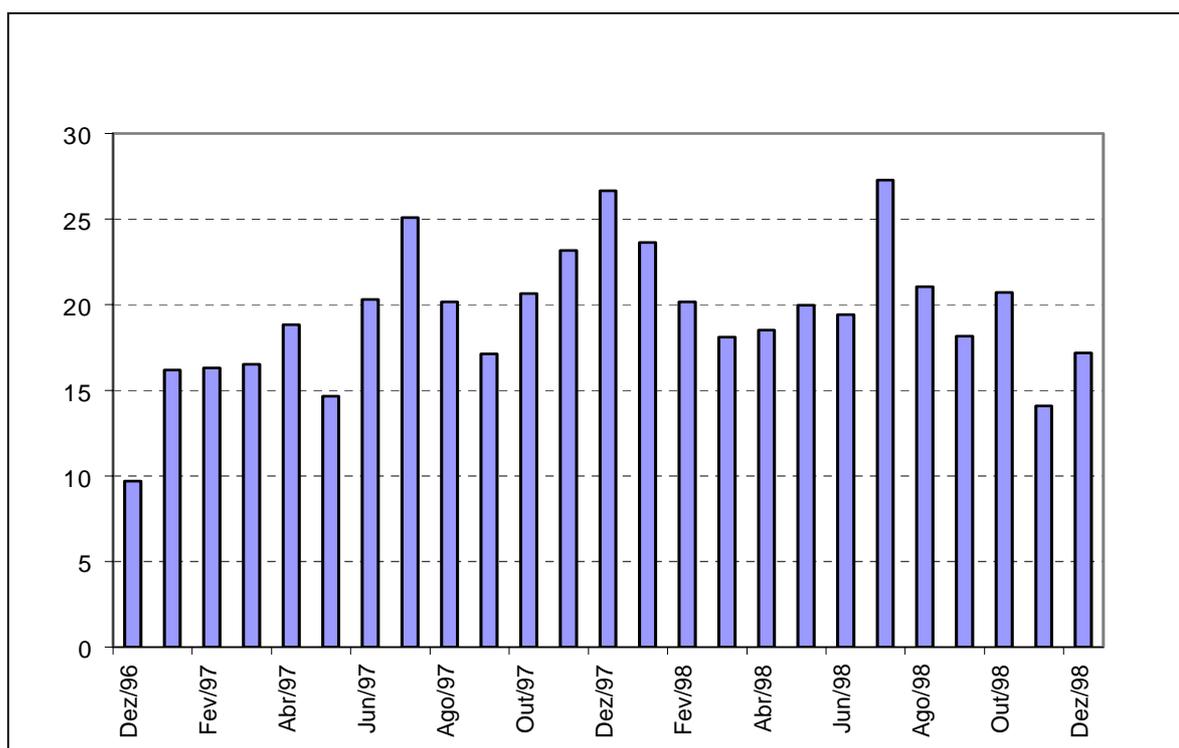


Gráfico 2**Créditos Utilizados por Incorporação ao Ativo Imobilizado (75%) –
em R\$ milhões**

Nota-se no Gráfico 1 que após edição da Lei Kandir ocorre uma reversão da trajetória de crescimento do ICMS, que passa a situar-se sistematicamente abaixo do índice das vendas da indústria. Esta reversão torna-se mais acentuada a partir de dezembro de 96 pelas razões expostas acima ou seja, pelo início da utilização de créditos por incorporação ao ativo imobilizado. Isto é exemplificado no Gráfico 2 que mostra a evolução de créditos utilizados pelos 15 maiores contribuintes no período de dez/96 a dez/98. Como se pode notar apenas nesta pequena amostra, os créditos montaram R\$ 236 milhões em 1997 e R\$ 238 milhões em 1998.

Segundo cálculos efetuados com base em dados reais, a Secretaria da Fazenda do Governo do Estado de São Paulo, estimou uma perda bruta na arrecadação de ICMS em 1997, decorrente da Lei Complementar nº 87/96, de R\$ 1.365 milhões ou R\$ 1.044 milhões, quando se considera apenas a cota-parte do Estado (Gráfico 3). Do valor bruto dessa perda, R\$ 274 milhões referem-se a exportações e o restante, R\$ 1.091 milhões, a compras de bens de capital. Ressalte-se que essas perdas foram calculadas com dados efetivos, sendo que o valor do crédito decorrente das exportações é exato, enquanto o valor do crédito decorrente das compras de bens de capital foi estimado com base em uma amostra contendo os 6 mil maiores contribuintes, que correspondem a 80% da arrecadação do ICMS do Estado. Em termos percentuais, as perdas em 1997 corresponderam a 5,9% da arrecadação do ICMS. Adotando-se o mesmo percentual de perda também para 1998, podemos verificar no Gráfico 3 abaixo a arrecadação ocorrida e aquela que seria obtida sem a Lei Kandir, uma diferença que alcançou R\$ 1 bilhão.

Gráfico 3

ICMS (Fluxos Acum. em 12 Meses) – em R\$ bi (dez/98)

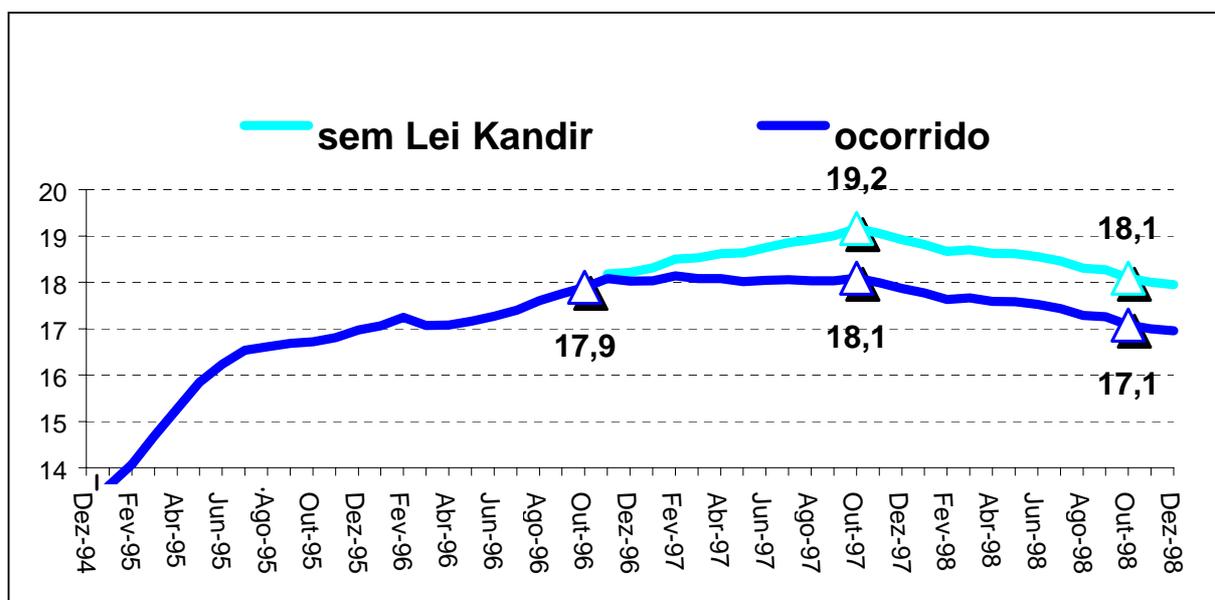
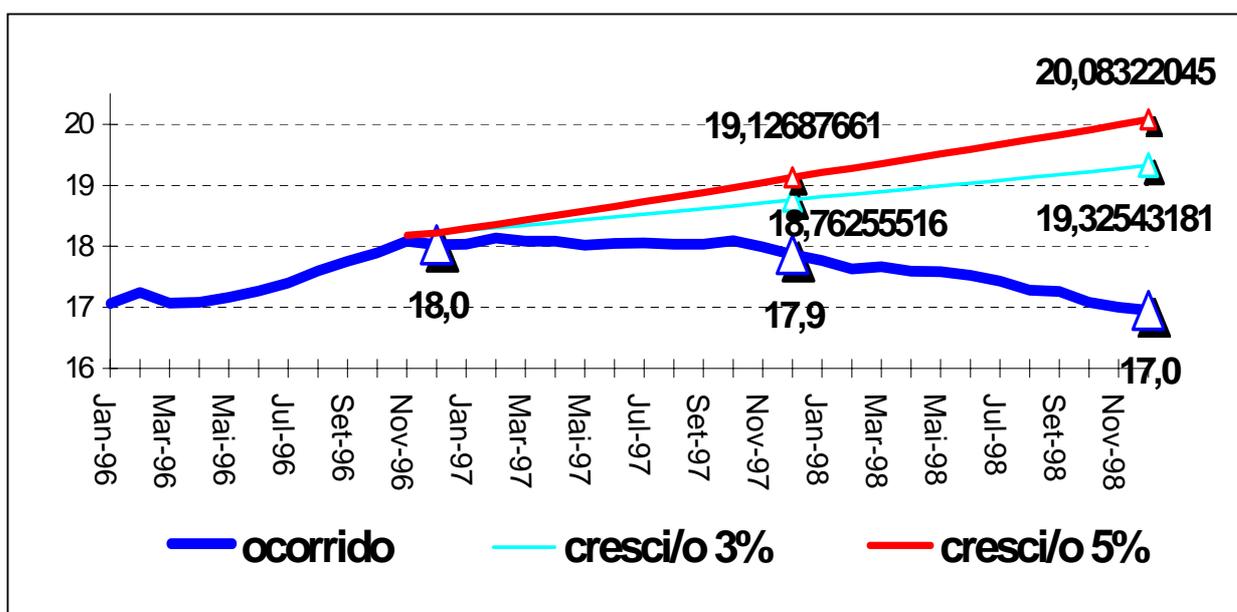


Gráfico 4

ICMS (Fluxos Acum. em 12 Meses) – em R\$ bi (dez/98)



Deve-se, no entanto, ressaltar que a partir de nov/97 o efeito da Lei Kandir foi acentuado pela crise externa e pela elevação da taxa de juros que acarretaram forte retração da atividade econômica e aumento da inadimplência (Gráfico 5) e, por decorrência, uma forte queda de arrecadação do ICMS. A mesma tendência, após leve recuperação no primeiro semestre de 1998, foi registrada com a crise russa em meados de ago/98. Em decorrência desses fatores (Lei Kandir e crises externas) a arrecadação do ICMS tem-se situado abaixo das previsões orçamentárias (após concluído o impacto da Lei Kandir) desde o início de 1997 (ver Gráfico 6). Ao longo dos 2 anos analisados, podemos observar ganho em relação à previsão em somente 4 meses. Em 1997 a perda do ano foi de R\$ 384 milhões, com concentração quase integral no segundo semestre (R\$ 361 milhões). Em 1998, a perda acumulada foi de R\$ 904 milhões, concentrada no último bimestre quando atingiu mais de R\$ 200 milhões por mês (ver Gráficos 5 e 6).

Gráfico 5

Taxa de Inadimplência do ICMS – mar/97 a dez/98 (Média Móvel)

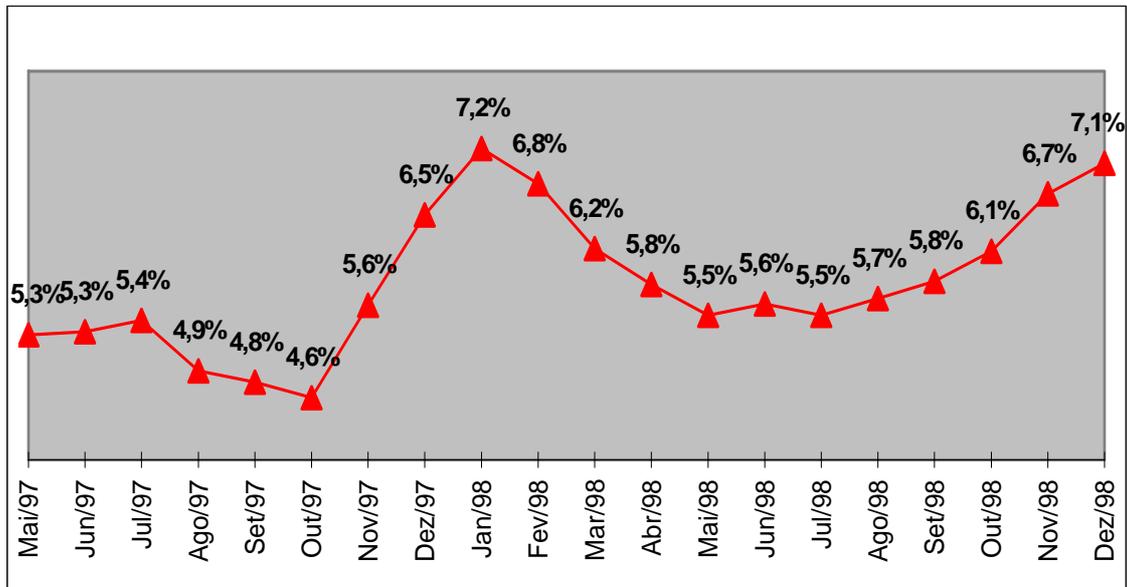


Gráfico 6

ICMS: Realizado (-) Previsto – em R\$ milhões

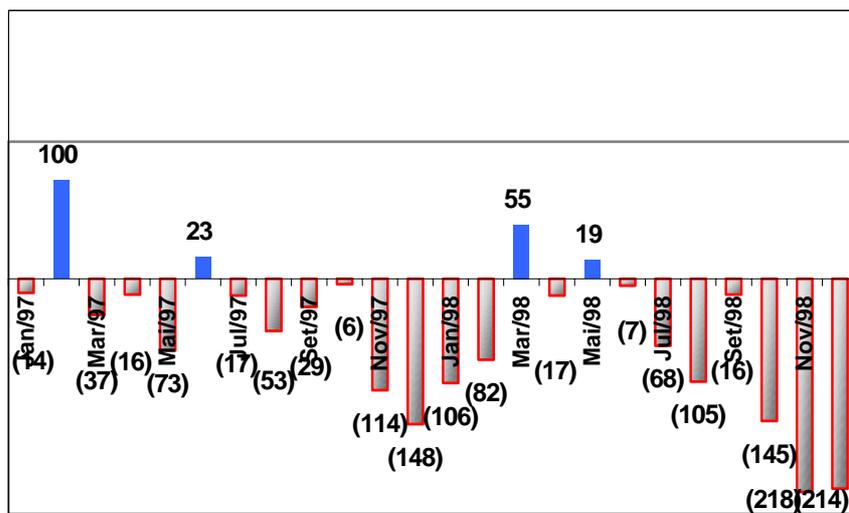
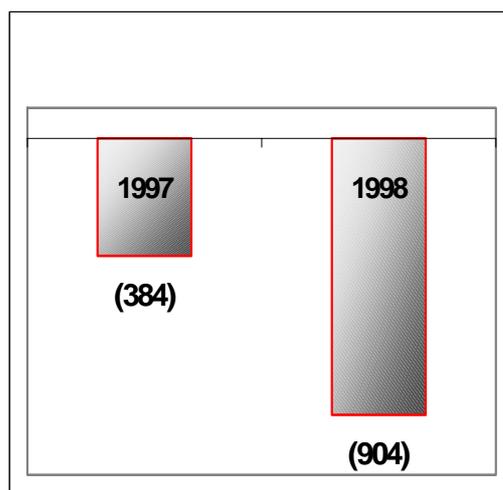


Gráfico 6 (continuação)**ICMS: Perdas Acumuladas em R\$ milhões****IV. A RAZÃO DA PERDA EM 97: O PERÍODO-BASE**

Nas discussões políticas que precederam a aprovação da Lei Kandir, o Presidente Fernando Henrique Cardoso assegurou publicamente aos governadores que aquela mudança tributária, não imporá 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.

Com base na premissa “soma zero” os Estados fizeram as estimativas das suas perdas, que deveriam ser ressarcidas pelo governo federal. Essas estimativas de perda para os exercícios de 1996 e 1997 foram calculadas pelas respectivas Secretarias da Fazenda e incluídas no anexo da lei. Para o Estado de São Paulo esses valores foram estimados em R\$ 985 mi para 1997 e R\$ 1.293 mi para 1998, valores esses calculados com base nas estatísticas das exportações de produtos primários e

semi-elaborados assim como na participação de bens de capital na arrecadação paulista. A questão é que esta estimativa de perda foi transformada na lei em um valor máximo de entrega (“teto”), através da criação de uma metodologia para o cálculo da restituição chamada de “seguro receita”.

O Governo Federal defendeu a metodologia “seguro receita” argumentando que a Lei Kandir, por ter sido uma resultante de três anteprojetos de lei, acabou promovendo uma ampla e completa reforma do ICMS. Desta forma, seria impraticável calcular o efeito líquido das várias modificações introduzidas, muitas das quais teriam um impacto positivo sobre a arrecadação dos Estados. Daí era necessário substituir o conceito de “restituição das perdas” por um “seguro receita” que garantisse a manutenção da receita real de ICMS de cada estado acima da observada em um período base acrescida de (1) 3% relativo ao crescimento inercial do produto e (2) um fator de eficiência de arrecadação.

O conceito de “seguro receita” foi introduzido através da seguinte fórmula de cálculo do valor a ser entregue ao Estado (VE), que inclui a quota parte dos Municípios.

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

Sujeito a: $VE \leq VME$,

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

- ✓ VE é o valor apurado da entrega, referente a cada período de competência.
- ✓ $ICMS_b$ é o produto da arrecadação do ICMS no período base, este indicado pelo subscrito b , observado que:
 - nos primeiros doze períodos de competência, o período base é:

- no primeiro período de competência, o mesmo mês do período julho de 1995 a junho de 1996;
 - a partir do segundo período de competência, igual ao período base anterior acrescido do mês seguinte do período julho de 1995 a junho de 1996, sendo que, no período de competência imediatamente seguinte àquele em que o mês de junho de 1996 estiver contido no período base, será incluído o mês de julho de 1995;
 - a partir do décimo terceiro período de competência, o período base é julho de 1995 a junho de 1996.
- ✓ **P** é o fator de atualização, igual à razão entre o índice de preços médio do período de referência e o índice de preços médio do período base, adotando-se o Índice Geral de Preços, conceito Disponibilidade Interna (IGP-DI), apurado pela Fundação Getúlio Vargas.
- ✓ **A** é o fator de ampliação, que será igual a 1,03 (um inteiro e três centésimos) nos exercícios financeiros de 1996 e 1997 e, nos exercícios financeiros seguintes, igual ao valor apurado da seguinte forma:

$$A = C \times E$$

- **C** é o fator de crescimento, igual a:
 - no exercício financeiro de 1998, 1,0506 (um inteiro e quinhentos e seis décimos de milésimo);

- nos exercícios financeiros de 1999 e seguintes, 1,0716 (um inteiro e setecentos e dezesseis décimos de milésimo).
- **E** é o fator de eficiência relativa, igual a:

$$E = 1 + \Delta R$$

Ou

$$E = 1 + \Delta U,$$

O que for maior

- ΔR é uma medida do desempenho da arrecadação de um estado relativamente ao dos demais Estados, cujo valor será o resultante da aplicação da seguinte fórmula:

$$\frac{\text{ICMS}/Uf_v}{\text{ICMS}/Uf_n} - \frac{\text{ICMS}/BR_v}{\text{ICMS}/BR_n}$$

- ΔU é uma medida do desempenho da arrecadação relativamente ao da União, cujo valor será o resultante da aplicação da seguinte fórmula:

$$\frac{\text{ICMS}/Uf_v}{\text{ICMS}/Uf_n} - \frac{\text{ATU}/UF_v}{\text{ATU}/UF_n}$$

- **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 da União no Estado, abrangendo as receitas tributária e de contribuições, inclusive as vinculadas à seguridade social, e excluídas as receitas do imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro e, quando incidentes sobre instituições financeiras, do imposto de renda sobre pessoas jurídicas e da contribuição social sobre o lucro líquido, bem como do imposto de renda retido na fonte sobre rendimentos e de capital e remessas para o exterior, da contribuição provisória sobre movimentação financeira e de outros tributos de caráter provisório que venham a ser instituídos.

Essa complexa metodologia foi aprovada no anexo da lei. Deve-se reiterar, que o Governo Federal, ao elaborar o projeto de lei abandonou o conceito de ressarcimento pelas perdas – que havia sido acordado a nível político – e adotou um conceito novo de compensação aos estados: o “seguro receita”. Por esse novo conceito, teriam direito a repasse federal os estados que nos períodos subsequentes à vigência da lei obtivessem arrecadação de ICMS em montante inferior ao “ICM garantido” que era o valor da arrecadação verificada no período anterior a vigência da lei.

Observe-se que é introduzido na metodologia um conceito, se não subjetivo, pelo menos passível de discussão: qual é o período pré-lei Kandir efetivamente representativo do padrão de arrecadação de cada estado? Foi esta a primeira grande polêmica entre GF e estados durante a operacionalização da lei.

Na fórmula de “seguro receita”, a dificuldade inicial, foi a definição do período pré-lei Kandir que, em última análise, é o nível garantido de arrecadação assegurado para cada estado. A lei acabou por estabelecer que o período representativo pré-lei

era a arrecadação dos estados de julho de 1995 a junho de 1996. Portanto, a arrecadação de ICMS verificada nesse período é a que seria garantida pelo governo federal. Após a vigência da lei Kandir, o que faltasse em relação a este valor, o Governo Federal cobriria, ou seja, repassaria aos estados.

Esse patamar deveria ainda, ser acrescido de um percentual de 3% em 1997 e 2% de 1998 em diante, percentuais esses teoricamente representativos do crescimento inercial da economia. A partir de 1998 é também acrescentado o fator representativo da eficiência relativa de cada estado em relação ao Brasil. O cálculo seria também corrigido pelo IGP-DI.

A dificuldade apresentada é que no período base, que definia a “cobertura” do seguro receita, ocorreu uma forte retração na atividade econômica, o que acabou por derrubar o nível de arrecadação do ICMS, o que significou, na prática, um baixo patamar de arrecadação garantido aos estados pelo governo federal.

No caso do Estado de São Paulo a arrecadação garantida de ICMS, ou seja a arrecadação do período base foi de R\$ 22.898 milhões (a preços de novembro de 1998). Entretanto, no ano de 1996 (janeiro a dezembro), período que verdadeiramente representa o padrão de arrecadação pré-lei Kandir (que produziu efeito na arrecadação apenas no mês de dezembro desse ano), a arrecadação de ICMS já atingia R\$ 23.935 milhões, superior, portanto em 4,53% ao período eleito como representativo do padrão de arrecadação anterior à lei. Como a contribuição dos setores desonerados (exportações e bens de capital) representava 4,56% da arrecadação (Tabela 1), o seguro receita oferecido continha, implicitamente, uma “cláusula de franquia” praticamente idêntica ao prejuízo previsto. Previa-se um prejuízo de 4,56%, mas oferecia-se cobertura apenas se a perda superasse 4,53%! Esta distorção, identificada pela totalidade dos Estados, resultou para o Estado de São Paulo, em uma perda de arrecadação de R\$ 1,3 bilhões em 1997, sem qualquer compensação pelo governo federal, o que provocou uma disputa política entre o governo paulista e o governo federal.

Tabela 1**Lei Kandir no Estado de São Paulo****(em R\$ milhões de dez/96)**

Arrecadação efetiva de ICMS-QPE em 1996	%	Valor
1.1. Exportação Produtos Primários	1,24	205,6
1.2. Bens de Capital	2,78	461,0
1.3. Energia Elétrica Comercial	0,54	89,6
Subtotal	4,56	756,2
1.4. Demais Setores	95,44	15.826,9
Total	100	16.583,1
Seguro-Receita da Lei Kandir		
2.1. Arrecadação ICMS de Jul/95 a Jun/96		15.865
2.2. +3%		476
2.3. Seguro-receita (Teto)		16.341

Arrecadação Efetiva	16.583,1
(-) Seguro Receita	16.341,0
Diferença	242,1

V. GUERRA DOS NÚMEROS

Ao ser confrontado com as estimativas de perda calculadas pelo GESP e, também por outros estados, o GF contra argumentou que:

- a) o conceito “seguro receita” era o método mais adequado para se calcular a restituição dada a impossibilidade de se computar empiricamente o efeito líquido da Lei Kandir sobre a arrecadação estadual, em decorrência da complexidade e abrangência das mudanças tributárias;
- b) as perdas calculadas pelos estados não eram confirmadas pelos cálculos das áreas técnicas federais.

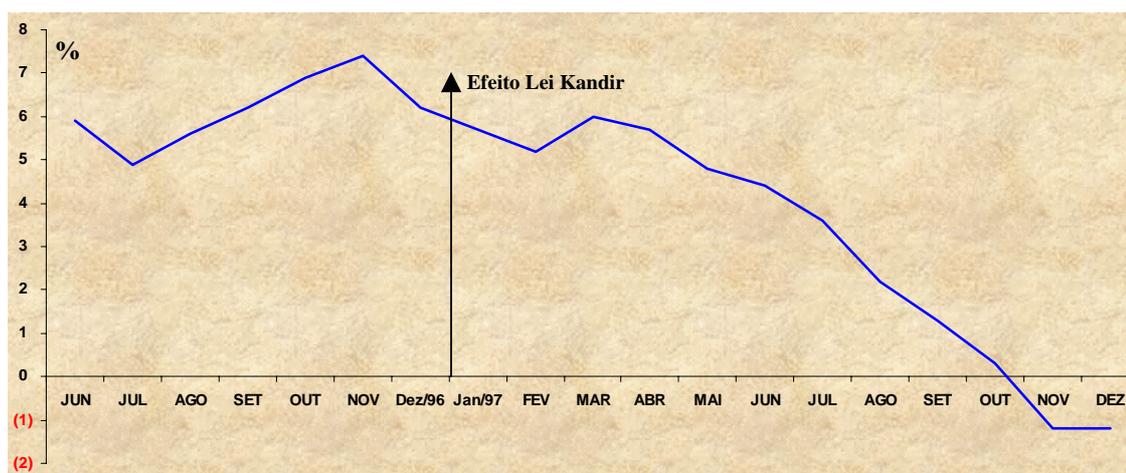
Os cálculos realizados pelo GF eram, de fato, bastante diferentes dos apresentados pelos Estados. A essência da disputa centrou-se no período-base. O GF, para fins de comparação, e portanto, para cálculo das perdas eventuais tomou como referência o período de setembro de 1995 a junho de 1996 e comparou com o período de setembro de 1996 (mês de entrada em vigor da Lei Complementar), a junho de 1997.

Comparando-se esses dois períodos, o GF verificou que a arrecadação de ICMS, em todo o Brasil, cresceu, depois da aprovação da Lei Complementar, de R\$ 42,98 bilhões para R\$ 47,46 bilhões, o equivalente a 1,3% em termos reais. Somando a esse valor as transferências decorrentes da Lei (ver item 6) , o montante total da receita de ICMS dos Estados, no segundo período de referência, alcançou R\$ 48,34 bilhões, o que significou um aumento real de 3,1% em relação à receita do período anterior.

Os números do GF relativos a São Paulo, paradoxalmente, também indicavam um benefício tributário resultante da Lei Complementar. Comparando-se o período de setembro de 1996 a junho de 1997 com igual período imediatamente anterior,

verificou-se que a arrecadação de ICMS, em São Paulo, cresceu de R\$ 16,68 bilhões para R\$ 18,50 bilhões, o equivalente a um aumento real de 2,4%. Se somarmos a esse valor do adiantamento decorrente da Lei Complementar, o montante total da receita de ICMS do Estado alcançou R\$ 18,63 bilhões, uma elevação de 3,1% em relação ao primeiro período de referência.

O GESP contestou esses números argumentando que a análise acima estava enviesada pela escolha do “período base” ou seja período de referência utilizado pelo Governo Federal. Para o governo paulista os efeitos da Lei Kandir somente se fizeram sentir plenamente a partir da arrecadação do mês de dezembro de 1996. Como viu-se, a lei, publicada no dia 16 de setembro, determina a desoneração a partir de setembro de 1996 apenas no que diz respeito as exportações de produtos primários e semi-elaborados. Em decorrência, seu impacto foi, portanto, apenas, parcial na arrecadação de outubro, e pleno, a partir do mês de novembro. Entretanto, o grande prejuízo da lei, para as finanças do Estado de São Paulo, não está relacionado com as exportações de produtos primários de pouca representatividade na geração da sua receita tributária, mas, sim, com a desoneração dos bens de capital, que responde por quase 70% da perda do total do Estado (Tabela 1). Ocorre que esta desoneração entrou em vigor a partir de novembro de 1996, produzindo, obviamente, efeitos na arrecadação de ICMS a partir do mês de dezembro. Desta forma, o governo paulista argumenta que a área técnica federal introduzia um grave viés estatístico quando, ao tentar demonstrar os efeitos positivos da lei, incluía, no período pós-Lei Kandir, a arrecadação de setembro, outubro e novembro. Os técnicos paulistas argumentam que, a arrecadação desses meses se constituiria em receita do período pré-Lei Kandir e, o que é mais importante, referia-se ao período em que a arrecadação paulista atingiu recorde histórico, o qual, obviamente, não pode ser atribuído à lei.

Gráfico 7**Arrecadação de ICMS no Estado de São Paulo
(Variação Percentual Real: Média Móvel 12 Meses (a))**

(a) Deflator IGP-DI

Eliminando esse viés estatístico, ou seja, considerando que a Lei Kandir impactou efetivamente a arrecadação paulista a partir de dezembro, os efeitos perversos poderiam ser detectados através da queda real anualizada de 1,2% no período (Gráfico 7). Como o Produto Interno Bruto de 1997 vinha crescendo em aproximadamente, 3% o prejuízo óbvio provocado pela Lei Kandir, ao Estado de São Paulo, equivaleria no mínimo, 4,2% da sua arrecadação o que era, confirmado pelos levantamentos realizados com base nos créditos tributários concedidos pela lei e citados no ítem III. Apesar dessas evidências o mecanismo de compensação “seguro receita” previsto na lei não assegurou ao Estado de São Paulo qualquer restituição pelas perdas verificadas.

VI. A PORTARIA INTERMINISTERIAL DE JULHO DE 1997

A argumentação do Estado de São Paulo de que durante o primeiro ano de vigência da Lei Kandir (set/95 a agosto/96) os repasses para os Estados foram ínfimos quando comparados com as estimativas de perdas, era factual. Até julho de 1996, a quase totalidade dos estados só havia recebido do Governo Federal, R\$ 501 milhões, repassados, em outubro de 1996, a título de antecipação. Este valor, que funcionou como um atrativo inicial para os governadores apoiarem a aprovação da lei, deveria no entanto ser descontado em parcelas iguais, atualizadas pelo IGP, das doze primeiras restituições propiciadas pela lei.

No período setembro/96 a julho/97 o Estado de São Paulo recebeu apenas a parcela que lhe correspondia da antecipação no valor de R\$ 103 milhões. Ou seja, aplicada a fórmula do “seguro receita”, o governo paulista não teve direito a receber qualquer restituição pelas perdas provocadas pela Lei Kandir. Sendo assim, em julho de 1997, o governo paulista, assim como a maioria dos estados, estava paradoxalmente em débito junto ao governo federal. Tinham recebido uma antecipação, mas não tinha direito a repasses que permitissem a compensação.

Esta situação evidenciou que os estados estavam de fato sendo prejudicados pela Lei Kandir, particularmente no que se refere a fórmula de restituição chamada de “seguro-receita”. O reconhecimento de que a Lei Kandir vinha penalizando excessivamente os estados fez com que o governo federal, alterasse retroativamente o cálculo dos repasses aos estados. Isto foi feito através da Medida Provisória nº 1.579, de 23 de junho de 1997, regulamentada através de portaria interministerial em julho de 1997.

Financeiramente as mudanças provocadas por esta portaria foram viabilizadas Projeto de Lei nº 14/97 do Congresso Nacional, que aprovou crédito suplementar de R\$ 900 milhões, a serem repassados aos Estados, tendo em vista o disposto no artigo 3º da Medida Provisória nº 1579-10, de 23 de junho de 1997. O objetivo

básico da mudança foi rever o cálculo do repasse estabelecido no anexo da LC 87/96.

Na Lei Kandir a metodologia de apuração do valor a ser restituído aos estados, comparava a arrecadação posterior à aprovação da Lei com o valor da arrecadação do período base acrescido da (i) inflação, e (ii) crescimento inercial da economia, e (iii) de um coeficiente de “eficiência relativa” da arrecadação estadual.

A lei estabelecia duas metodologias de cálculo para a restituição considerando dois períodos distintos. No primeiro ano de sua vigência (set/96 a agosto/97) foi estabelecido que o repasse seria calculado comparando-se o período de competência posterior a aprovação da Lei, com o período base (julho de 1995 a junho de 1996). A partir do décimo terceiro mês, ou seja do segundo ano da implantação da lei esta metodologia era modificada, sendo a arrecadação do mês de competência acrescida do valor correspondente aos onze meses imediatamente anteriores, e comparada com a arrecadação do período base (fixado como julho de 1995 à junho de 1996).

Resumidamente, a Portaria reviu a metodologia de cálculo apenas para o primeiro período de competência (setembro de 1996 à agosto de 1997). Neste sentido, os períodos de comparação seriam sempre relativos a doze meses, ou melhor, a nova sistemática estabeleceu que tanto o período de referência como o período base deveriam ser compostos por doze meses assim estabelecidos (ver síntese no Quadro):

- a) para setembro/96, multiplica-se o valor da arrecadação deste mês (período de referência) por doze, dividindo-se pelo de setembro de 95 (mês base) também multiplicado por 12;
- b) para outubro/96, multiplica-se o valor da arrecadação deste mês por onze e soma-se ao do mês anterior, dividindo-se pelo de outubro de 95 também multiplicado por 11 e acrescido da arrecadação de setembro deste ano;

Quadro

MP 1579/10 e Portaria de Junho de 1997

1 – Fórmula de Cálculo da Lei Original

- **Set/96**
- Valor de Entrega = $[(\text{Set}/95) \times P \times 1,03] - (\text{Set}/96)$
- **Out/96**
- Valor de Entrega = $\frac{[(\text{Out}/95 + \text{Set}/95) \times P \times 1,03] - (\text{Out}/96 + \text{Set}/96)}{2}$
- **Set/97**
- Valor de Entrega = $\frac{[(\text{acumulado Jul}/95 \text{ a Jun}/96) \times P \times 1,03] - (\text{acumulado Out}/96 \text{ a Set}/97)}{12}$

2 – Fórmula de Cálculo da Medida Provisória

- **Set/96**
- Valor de Entrega = $\frac{12 \times \text{Set}/95 \times P \times 1,03 - 12 \times \text{Set}/96}{12}$
- **Out/96**
- Valor de Entrega = $\frac{[(\text{Set}/95 + 11 \times \text{Out}/95) \times P \times 1,03] - (\text{Set}/96 + 11 \times \text{Out}/96)}{12}$
- **Set/97**
- Valor de Entrega = $\frac{[(\text{acumulado Out}/95 \text{ a Set}/96) \times P \times 1,03] - (\text{acumulado Out}/96 \text{ a Set}/97)}{12}$

A partir de Out/96 termina o período de transição e a base de comparação volta ao estabelecido na Lei original, tal como segue:

- **Out/97**
- Valor de Entrega = $\frac{[(\text{acumulado Jul}/95 \text{ a Jun}/96) \times P \times 1,03] - (\text{acumulado Nov}/96 \text{ a Out}/97)}{12}$

(*) Período base fixo = Jul/95 a Jun/96

- c) para novembro de 96, multiplica-se o valor da arrecadação deste mês por dez e soma-se ao dos dois meses imediatamente anterior, dividindo-se pelo de novembro de 95 também multiplicado por 10 e acrescido da arrecadação de setembro e outubro deste ano;
- d) assim deverá ocorrer sucessivamente até se completar o primeiro ano.

A lógica desta mudança foi atenuar o impacto do período base no cálculo da restituição. Como o patamar deste período era excessivamente baixo, após a promulgação da lei a queda verificada na arrecadação, mostrava-se insuficiente para assegurar a restituição, dado que embora fosse decrescente, a arrecadação ainda permanecia em um patamar superior ao período-base, ou seja ao “ICM garantido”. Por essa razão os estados embora sofrendo fortemente os impactos da lei não tinham direito a restituição. A solução encontrada pelo Governo Federal foi alterar a ponderação para o cálculo da arrecadação do período set/96-agosto/97 aumentando o peso do último mês. Considerando que a arrecadação estava em queda, ao aumentar o peso de ponderação do último mês, a receita mensal média caía muito mais rapidamente, permitindo uma comparação mais favorável com o período base. Desta forma, ao aplicar a mudança da portaria, o governo paulista passou a ter direito a restituição o que não ocorria com a aplicação da lei original.

Como mostra a Tabela 2 com a nova regra de cálculo o GSP passou a ter direito a receber 4 parcelas (Fev,Mai,Jun,Jul) no valor total de R\$ 113 mi. Descontado 4/12 do adiantamento tem-se um saldo líquido a receber de R\$ 78,2 mi em 1997. O saldo remanescente do adiantamento seria de R\$ 74,5 mi (8/12 de R\$ 103 mi corrigido). Pela lei este valor deveria ser descontado integralmente dos repasses de Out/97 em diante; porém como o Governo de São Paulo não teria direito a repasses entre out-dez/97 o saldo remanescente de R\$ 74,5 mi seria descontado apenas em 1998. Portanto, o Governo de São Paulo recebeu em 1997, do Governo Federal R\$ 78,2 mi e ficou devendo R\$ 74,5 mi para abatimento futuro.

Tabela 2**Lei Complementar****Comparação entre a Lei Original e a Medida Provisória – em R\$ milhões**

	ARRECADAÇÃO PREVISTA (antes da LK)	PERDA ESTIMADA PÓS LK (OPA/97)	ARRECADAÇÃO PREVISTA PÓS LK (OPA/97)	RESSARCIMENTO PREVISTO (Lei Vigente)	RESSARCIMENTO PREVISTO (Medida Provisória)	VALOR A COMPENSAR CORRIGIDO	RESSARCIMENTO PROPOSTO (Líquido)
<i>JAN</i>	1.532,9	69,9	1.463,0				
<i>FEV</i>	1.316,0	60,0	1.256,0		45,0	8,7	36,3
<i>MAR</i>	1.358,9	62,0	1.296,9				
<i>ABR</i>	1.488,0	67,9	1.420,1				
<i>MAI</i>	1.522,5	69,4	1.453,1		23,9	8,7	15,2
<i>JUN</i>	1.488,6	67,9	1.420,7		15,3	8,7	6,5
<i>JUL</i>	1.556,5	71,0	1.485,5		28,9	8,8	20,1
<i>AGO</i>	1.546,3	70,5	1.475,8				
<i>SET</i>	1.561,3	71,2	1.490,2				
<i>OUT</i>	1.597,9	72,9	1.525,0				
<i>NOV</i>	1.661,0	75,7	1.585,3				
<i>DEZ</i>	1.673,3	76,3	1.597,1				
TOTAL 1997	18.303,2	834,6	17.468,6		113,1		78,2
SALDO A COMPENSAR CORRIGIDO							(*) 74,5
SALDO LÍQUIDO A RECEBER							3,7

(*) Corresponde ao repasse realizado em 1996 (R\$ 103 milhões) menos o desconto dos valores compensados em 1997.

Em síntese, para uma perda inicial estimada em R\$ 985 mi para 1997, incluída no anexo da lei como valor máximo de entrega, após a mudança metodológica promovida pela Portaria Interministerial, o Governo Paulista recebeu R\$ 113 mi, ou seja 11% da perda estimada.

VII. O FATOR DE EFICIÊNCIA RELATIVA

As dificuldades de restituição associadas a fórmula “seguro-receita” continuaram em 1998 por conta da inclusão do fator de eficiência relativa. A partir de 1998 a fórmula introduziu um fator de ampliação do período base ou “ICMS garantido” através da inclusão de um fator de eficiência do sistema de arrecadação estadual. Ou seja, como descrito no item 4, a arrecadação garantida seria ampliada pelo seguinte fator $A=C.E$ onde $C=1,0506$ para 1998, correspondendo ao crescimento inercial do produto e E deveria ser calculado seguindo a escolha pelo estado entre duas alternativas.

A expectativa inicial do governo paulista era que a partir do exercício de 1998 o Estado de São Paulo começaria a ser ressarcido pelas perdas provocadas por aquela lei. Esse ressarcimento deveria acontecer por duas razões. Primeiro porque a base de cálculo seria corrigida pelo crescimento inercial da economia fixado em 3% em 1997 e 2% em 1998) o que elevaria a “arrecadação garantida”. Segundo porque a arrecadação efetiva do ICMS vinha caindo não apenas em função da Lei Kandir mas também em função política econômica recessiva adotada pelo Governo Federal o que diminuía a arrecadação efetiva. Assim a combinação desses dois fatores faria com que as perdas provocadas pela lei fosse, ao menos parcialmente restituídas. Isto, no entanto, não ocorreu. Em 1998 um outro viés introduzido no anexo à Lei impediu que o Estado recebesse qualquer compensação do Governo Federal. Esse viés foi decorrente do critério de cálculo do chamado fator eficiência.

Como descrito no item 4, lei complementar prevê duas opções de cálculo da eficiência relativa. A primeira compara a evolução da arrecadação de ICMS do estado com a dos estados restantes (ou com a evolução da arrecadação federal no território do estado optante). A segunda prevê ganho de eficiência quando o estado optante por essa alternativa apresentasse uma taxa de crescimento da arrecadação do estado superior em 75% à taxa de crescimento do PIB, verificada no período. Na primeira alternativa, o estado poderia ter ganho ou perda de eficiência; teria ganho

quando sua arrecadação crescesse mais que média dos demais estados (eficiência maior que 1) e teria desconto quando crescesse menos que os demais (eficiência menor que 1). A segunda alternativa, ao contrário, não traz qualquer penalização quando a taxa de crescimento da arrecadação do estado optante for menor que 175% da taxa de crescimento do PIB já que estabelece um patamar mínimo para o fator de eficiência igual a 1. Por razões difíceis de se entender, a lei Kandir ofereceu duas opções, sendo que a primeira opção oferece prêmio e punição; enquanto que a segunda; apenas prêmio.

O Estado de São Paulo optou pela primeira alternativa. Ao fazer isto vislumbrava horizonte de crescimento da arrecadação de seu ICMS superior à média nacional em função da modernização de sua administração tributária. Acreditava assim, que era inevitável que a eficiência relativa da arrecadação paulista fosse superior à média nacional. Entretanto, a política recessiva levada a efeito pelo Governo Federal, especialmente a política de juros elevados, afetou de forma muito mais profunda a economia paulista, do que a dos demais estados. Em decorrência, a arrecadação de ICMS do Estado de São Paulo, a despeito do enorme esforço de modernização da máquina fiscal, acabou severamente penalizada pela situação econômica paulista o que não era previsível à época da opção. Assim, a eficiência relativa de São Paulo acabou sendo prejudicada pelo fato do comportamento da arrecadação de ICMS paulista ter sido menos favorável que a dos demais estados.

Em outras palavras, o fator de eficiência relativa do Estado de São Paulo tornou-se inferior a 1 (ver Tabela 3 e Gráfico 8), neutralizando inclusive a ampliação do período base decorrente do fator de crescimento inicial da economia previsto para 1,0506 em 1998. Desta forma o “ICMS garantindo” para São Paulo diminuiu ao invés de aumentar, fazendo com que o governo paulista continuasse não recebendo repasses significativos também em 1998.

VIII. A PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 329 DE 30 DE NOVEMBRO DE 1998

O Governo Federal , mais uma vez, por meio da Portaria Interministerial nº 325, de 30 de novembro de 1998, alterou a fórmula de cálculo da eficiência para a determinação do valor do ressarcimento para os Estados pela Lei Complementar 87/96. Ao fazer isto evidenciava que sua estratégia era fazer pequenas correções no critério de cálculo dos repasses ao invés de promover uma mudança profunda na metodologia “receita seguro”.

A Portaria 325/98 estabeleceu uma nova forma de cálculo para apuração do fator de eficiência relativa (E), alterando a metodologia que constava da Lei Complementar nº 87/96. A nova sistemática de cálculo estabeleceu o período de avaliação, para o cálculo da eficiência de forma semelhante ao da portaria anterior. Portanto, o cálculo da medida do desempenho da arrecadação de um estado relativamente ao dos demais Estados, ΔR ($E = 1 + \Delta R$), para 1998, era dada, tal como segue:

- **Janeiro**

$$\frac{\text{ICMS/SP (jan)}}{\text{ICMS/SP}} \quad \text{—} \quad \frac{\text{ICMS/BR (jan)}}{\text{ICMS/BRp}}$$

- **Fevereiro**

$$\frac{\text{ICMS/UF (jan)} + \text{ICMS/SP (fev)} \times 11}{\text{ICMS/SP}} \quad \text{—} \quad \frac{\text{ICMS/BR(jan)} + (\text{ICMS/BR(fev)} \times 11)}{\text{ICMS/BRp}}$$

- **e assim, sucessivamente**

Tabela 3**Cálculo do Fator de Eficiência (LC 87/96)****Cálculo de acordo com o Anexo da LC 87/96**

Período de Referência	Referência	MESES											
		JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
1998/1997	BRASIL (*)	1,0820	1,0555	1,0663	1,0785	1,0710	1,0701	1,0634	1,0588	1,0595	1,0508	1,0436	1,0361
	SÃO PAULO	1,0017	0,9814	1,0114	1,0071	1,0137	1,0110	1,0053	0,9960	0,9976	0,9883	0,9862	0,9885
	Preços	1,0674	1,0653	1,0613	1,0573	1,0549	1,0525	1,0501	1,0481	1,0459	1,0437	1,0410	1,0382
	R	-0,0753	-0,0696	-0,0517	-0,0675	-0,0543	-0,0561	-0,0553	-0,0599	-0,0591	-0,0599	-0,0551	-0,0458
	E	0,9247	0,9304	0,9483	0,9325	0,9457	0,9439	0,9447	0,9401	0,9409	0,9401	0,9449	0,9542

(*) Arrecadação do Brasil, excluída a de São Paulo.

OBS.: 1. Até Dezembro de 1997 dados de arrecadação da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda.

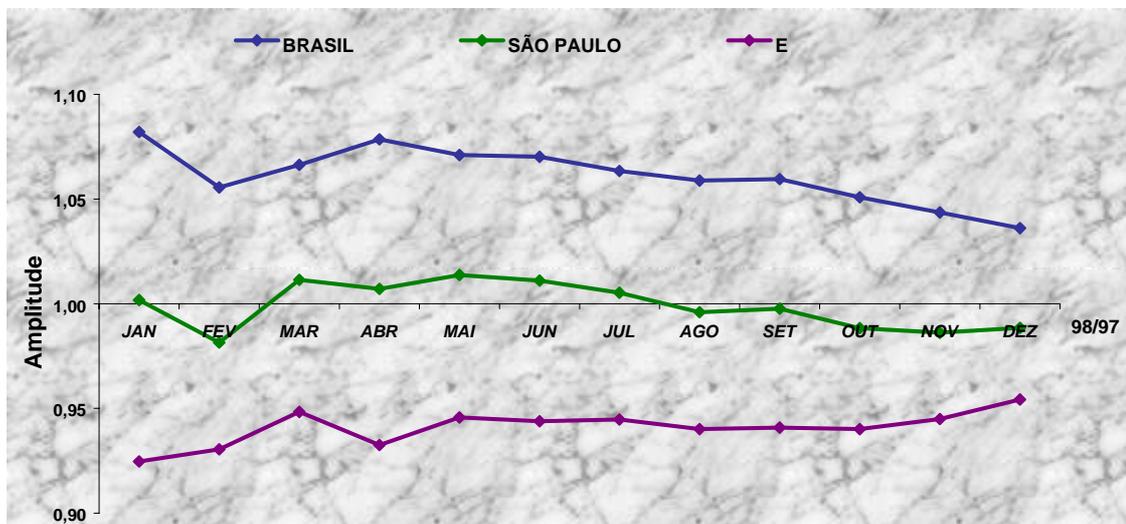
2. Dados a partir de Janeiro de 1998:

2.1 Dados do Bras De Janeiro a Setembro de 1998 dados definitivos do STN.

A partir de Outubro de 1998, estimativa de igual variação apresentada para o Estado de São Paulo em relação ao mês

2.2 Dados do Est. de São P: Janeiro a Junho de 1998 dados efetivos (contabilizados).

Agosto a Outubro de 1998 dados provisórios (contabilizados).

Gráfico 8**Comportamento da Eficiência no Mês****Cálculo de acordo com o Anexo da LC 87/96 (98/97)**

O objetivo da referida portaria, ao promover tal alteração, foi de permitir um peso maior do último mês de competência no cálculo para apuração do fator de eficiência (E), e desta maneira elevar o valor a ser repassado aos Estados e Municípios a título de ressarcimento da LC 87/96. Isto porque, no final de 1997, em função da política recessiva adotada após a crise externa, o Estado de São Paulo teve uma queda de arrecadação muito superior a de outros estados. Porém, a partir de janeiro começou a recuperar lentamente. Desta forma, ao aumentar a ponderação do último mês introduzido no cálculo, a valor da eficiência relativa para o governo paulista apresentava uma recuperação mais rápida (ver Tabela 4 e Gráfico 9).

É necessário ressaltar, que o fator de eficiência(E) verificado durante o ano de 1998 resultou em valor inferior a 1, na maioria dos meses deste período, tanto pelo método apresentado na LC 87/96, como pelo estabelecido na Portaria Interministerial nº 325. A título de comparação, enquanto se estimava um repasse ao tesouro paulista de R\$ 23 milhões em 1998, adotando-se a metodologia original instituída pela LC 87/96, com a metodologia fixada na Portaria Interministerial nº 325, este valor foi elevado a R\$ 136 milhões aproximadamente; contudo, se o fator de eficiência (E) fosse igual 1 (ou seja, neutro para o cálculo do repasse, como é neutro, para os estados que optaram pela alternativa 2 (aquela que usa como referencial, 175% da taxa de crescimento do PIB), o repasse seria de R\$ 558 milhões. Conclui-se, assim, que apesar da Portaria 325 ter melhorado um pouco o repasse, ela não garantiu ao Tesouro paulista o ressarcimento com eficiência relativa neutra ou seja, 1 (ver Tabela 4 e Gráfico 9).

Tabela 4

Cálculo do Fator de Eficiência (LC 87/96)

Cálculo de acordo com o Modelo da Portaria Interministerial

Período de Referência	Referência	MESES											
		JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
1998/1997	BRASIL (*)	1,0820	1,0334	1,0835	1,1025	1,0541	1,0678	1,0473	1,0483	1,0607	1,0381	1,0376	1,0361
	SÃO PAULO	1,0017	0,9634	1,0607	0,9987	1,0291	1,0045	0,9745	0,9745	1,0080	0,9747	0,9845	0,9885
	Preços	1,0674	1,0635	1,0553	1,0496	1,0491	1,0466	1,0436	1,0360	1,0412	1,0402	1,0385	1,0380
	R	-0,0753	-0,0658	-0,0216	-0,0988	-0,0238	-0,0605	-0,0535	-0,0707	-0,0575	-0,0610	-0,0512	-0,0458
	E	0,9247	0,9342	0,9784	0,9012	0,9762	0,9395	0,9465	0,9293	0,9425	0,9390	0,9488	0,9542

(*) Arrecadação do Brasil, excluída a de São Paulo.

OBS.: 1. Até Dezembro de 1997 dados de arrecadação da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda.

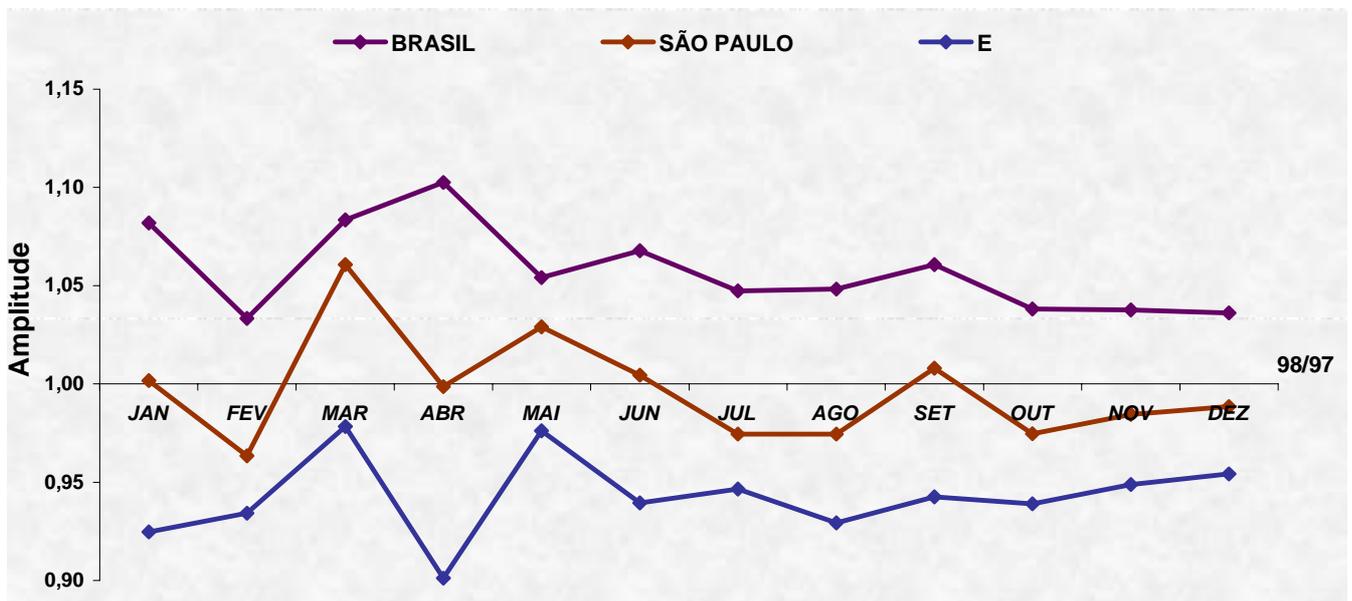
2. Dados a partir de Janeiro de 1998:

2.1 Dados do Braç De Janeiro a Setembro de 1998 dados definitivos do STN.

A partir de Outubro de 1998, estimativa de igual variação apresentada para o Estado de São Paulo em relação ao mês

2.2 Dados do Est. de São P Janeiro a Junho de 1998 dados efetivos (contabilizados).

Agosto a Outubro de 1998 dados provisórios (contabilizados).

Gráfico 9**Comportamento da Eficiência Média****Cálculo de acordo com a Portaria Interministerial**

IX. CONCLUSÕES

Em 1997 o Estado de São Paulo teve, por causa da Lei Kandir, perda de arrecadação de ICMS de R\$ 1,365 bilhões, sendo R\$ 1,024 (75%) correspondentes à quota-parte estadual. Neste ano, o Estado de São Paulo não teve qualquer ressarcimento porque o “ICMS garantido”, tal como introduzido na metodologia do “seguro receita” correspondia a uma base de arrecadação (período julho/95 a junho/96) muito baixa.

Em 1998 o Estado de São Paulo começaria a ter ressarcimento de parte da perda provocada pela Lei Kandir. Esse ressarcimento deveria acontecer por duas razões: (1) porque a base segurada seria corrigida pelo chamado crescimento inercial da economia (estimado em 3% em 1997 e 2% em 1998) e também porque (2) a arrecadação efetiva vinha caindo em função da própria Lei Kandir e da política econômica recessiva adotada pelo Governo Federal. Entretanto, no exercício de 1998, um novo viés introduzido no anexo à Lei Kandir impediu que o Estado de São Paulo recebesse compensação significativa do Governo Federal: o chamado fator de eficiência. A Lei Kandir prevê duas opções para o cálculo do fator de eficiência. A opção paulista — que compara a arrecadação do Estado optante com a dos demais Estados — resultou em eficiência relativa negativa (menor que 1), o que limitou o repasse a R\$ 125 milhões ao Estado de São Paulo, em 1998.

Tanto em 1997 como em 1998, o governo federal tentou “corrigir” as distorções da metodologia “seguro receita” que subestimava as perdas e conseqüentemente o repasse ao Estado. Em ambos anos, o fez através de portarias interministeriais que alteravam a ponderação da arrecadação mensal no cálculo. Essas modificações foram apenas paliativas, já que o valor efetivamente repassado significou cerca de 10% das perdas efetivas.

X. BIBLIOGRAFIA

DALL'ACQUA, Fernando Maida e PANZARINI Clóvis. A Lei Kandir e as contas estaduais. *Jornal O ESTADO DE SÃO PAULO*, 23/10/97.