



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA – CAEN
MESTRADO PROFISSIONAL EM ECONOMIA – MPE

ALEJANDRO MAGNO LIMA LEITÃO

**AVALIAÇÃO DOS EFEITOS DA LEI KANDIR SOBRE A ARRECADAÇÃO DE
ICMS NO ESTADO DO CEARÁ**

FORTALEZA
2009

ALEJANDRO MAGNO LIMA LEITÃO

**AVALIAÇÃO DOS EFEITOS DA LEI KANDIR SOBRE A ARRECADAÇÃO DE
ICMS NO ESTADO DO CEARÁ**

Dissertação submetida à Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Economia – Mestrado Profissional – da Universidade Federal do Ceará - UFC, como requisito parcial á obtenção do grau de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Fabrício Carneiro Linhares

**FORTALEZA
2009**

ALEJANDRO MAGNO LIMA LEITÃO

**AVALIAÇÃO DOS EFEITOS DA LEI KANDIR SOBRE A ARRECADAÇÃO DE
ICMS NO ESTADO DO CEARÁ**

Dissertação submetida à Coordenação do
Curso de Pós-Graduação em Economia –
Mestrado Profissional – da Universidade
Federal do Ceará - UFC, como requisito parcial
à obtenção do grau de Mestre em Economia.

Aprovada em: 09/12/2008

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Fabrício Carneiro Linhares
Orientador

Prof. Dr. Roberto Tatiwa Ferreira
Membro

Prof. Dr. Ricardo Brito Soares
Membro

Aos meus Filhos Alessandra Marjorye e Alejandro Filho.

À Rosa, cujo incentivo, carinho, amor, dedicação e companheirismo foram indispensáveis.

AGRADECIMENTOS

A Deus, Mestre supremo da sabedoria, razão de nossa existência.

À minha mulher, Maria Rozineuda (Rosa), pelo companheirismo, amor, incentivo e compreensão de tantas horas que os estudos e as pesquisas me roubaram do seu convívio.

Aos filhos diletos, Alessandra Marjorye e Alejandro Filho, amores sublimes de minha vida, razão de tudo o que vivi e ainda viverei plenamente.

Aos meus pais, Sinval Leitão Filho e Elda Lima Leitão, pelo amor e ensinamentos.

Em especial, ao meu orientador, Prof. Dr. Fabrício Linhares, pela sua sabedoria, pela eficiente orientação, pelo seu trato gentil, cuidado e atenção com seus orientandos; e por todo o conteúdo humano e intelectual presentes em sua essência como pesquisador.

À minha irmã, Fátima Leitão, pelo exemplo de garra, determinação e superação.

Aos professores de Guaiúba, ex-alunos, conterrâneos e companheiros dos primeiros passos em busca de afirmação profissional.

Aos colegas da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, pelas contribuições que legaram à minha carreira.

Aos colegas de turma do Programa de Pós-Graduação em Economia do CAEN - UFC, pelo convívio amistoso, pelas trocas de experiências, pelos momentos em que compartilhamos nossas dúvidas e/ou certezas, desânimos e otimismo no processo de busca e elaboração de nossas produções científicas.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Economia da UFC, pelos novos conhecimentos adquiridos, pela relação amistosa, pelos exemplos que nos deram na qualidade de mestres/pesquisadores.

À Coordenação e aos funcionários da Secretaria da Pós-Graduação em Economia - UFC, pelo apoio às nossas demandas acadêmicas e também legais, pelo atendimento e atenção dispensadas sempre que necessitamos.

A todos os que colaboraram para a realização e finalização deste trabalho.

"Se um dia tiver que escolher entre o mundo e o amor... Lembre-se: se escolher o mundo ficará sem o amor, mas se escolher o amor, com ele conquistará o mundo."

(Albert Einstein)

RESUMO

A Lei Complementar nº. 87/96, conhecida como Lei Kandir, promoveu significativas mudanças no Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), dentre estas a desoneração deste tributo de competência estadual sobre as exportações de produtos primários e semielaborados. A medida de desvalorização fiscal, imposta pelo Governo pela Lei, buscava dar maior competitividade ao produto brasileiro no mercado internacional. Foi oferecido aos estados um “seguro-receita” como forma de ressarcimento das possíveis perdas de arrecadação. A ausência de uma reforma bem mais ampla no sistema tributário brasileiro fez crescer a competição entre os estados e entre estes e a União pela repartição das receitas. O Estado do Ceará, apesar da pequena participação relativa na exportação total brasileira, também amargou perdas de arrecadação em consequência da imunidade tributária sobre as vendas para o mercado externo. Os valores estimados revelam a insuficiência dos repasses federais na compensação das perdas de arrecadação de ICMS para o Ceará.

Palavras-chave: Lei Kandir, Exportações, Arrecadação, ICMS, Ressarcimento.

ABSTRACT

The Complementary Law no. 87/96, known as Kandir Law, promoted significant changes in the Tax Movement of Goods and Services (ICMS), the exemption from the jurisdiction of this state tax on exports of primary products and semi-prepared. The measure of depreciation tax, imposed by the government through the Law, seeking to give the Brazilian product more competitive in the international market. Was offered to the states a "revenue insurance" as a compensation of possible losses in revenues. Lack of a wider reform in the Brazilian tax system has increased the competition between states and between them and the union by revenue sharing. The State of Ceará, despite the small relative share in total Brazilian exports, also bitter loss of revenue due to the immunity tax on sales to the external market. The estimated values show a lack of federal transfers in compensation for loss of revenues from ICMS to Ceará.

Key-words: Kandir Law, Exports, Collection, ICMS, Compensation.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Resultados do Teste de Raiz Unitária Dickey-Fuller Aumentado, ADF.....	42
TABELA 2 - Resultados do Teste de Chow.....	42
TABELA 3 - Modelos Estimados.....	43
TABELA 4 - Resultado do Teste ADF para a série de ICMS, saída do Eviews...	55
TABELA 5 - Resultado do Teste ADF para a série de Produção Industrial do Ceará, saída do Eviews.....	55
TABELA 6 - Resultado do Teste ADF para a série de Exportação, saída do Eviews.....	55
TABELA 7 - Modelo 1 estimado, saída do Eviews.....	56
TABELA 8 - Resultado do Teste de Breusch-Godfrey, saída do Eviews.....	56
TABELA 9 - Resultado do Teste de Chow, saída do Eviews.....	56
TABELA 10 - Modelo 2 estimado, saída do Eviews.....	57
TABELA 11 - Resultado do Teste de Breusch-Godfrey, saída do Eviews.....	57
TABELA 12 - Resultado do Teste de Chow, saída do Eviews.....	57

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Resultado do Teste de CUSUM – Modelo 1.....	56
GRÁFICO 2 - Resultado do Teste de CUSUM – Modelo 2.....	57

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADF	Teste de Raiz Unitária Dickey-Fuller Aumentado
BACEN	Banco Central
CF	Constituição Federal
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
FDI	Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
ICM	Imposto de Circulação de Mercadorias
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IGP-DI	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
INPC	Índice Nacional de Preço ao Consumidor
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
IPMF	Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
PIB	Produto Interno Bruto
REFIS	Programas de Recuperação do Crédito Tributário
RICMS	Regulamento do ICMS
SEFAZ	Secretaria da Fazenda
SIC	Critério de Informação de Shwarz

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	12
2. REVISÃO DE LITERATURA.....	17
3. POLÍTICA FISCAL: NOVO PAPEL PARA OS ESTADOS E MUNICÍPIOS ANTE O FEDERALISMO E À COMPETIÇÃO TRIBUTÁRIA.....	19
3.1 O Federalismo Fiscal.....	19
3.2 A Guerra Fiscal e seus Efeitos sobre as Finanças Públicas.....	23
3.2.1 Eficiência Alocativa.....	25
3.2.2 Aspectos Distributivos.....	28
4. LEI KANDIR: BREVE HISTÓRICO.....	30
4.1 Objetivos, Características e Efeitos.....	30
4.2 O ICMS Antes e Depois da Lei Kandir.....	31
4.3 As Transferências Compensatórias.....	34
5. ESPECIFICAÇÃO DO MODELO, BASE DE DADOS E ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	37
5.1 Modelo Econométrico.....	37
5.2 Base de Dados.....	41
5.3 Análise dos Resultados.....	41
5.3.1 Cálculo das Perdas.....	45
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	47
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	52
ANEXOS.....	55

1. INTRODUÇÃO

Numa conjuntura em que a palavra de ordem do Governo é aumentar a arrecadação e conter a despesa do setor público, buscando compensar perdas de receitas, como, por exemplo, da renúncia tributária em virtude do acirramento da “guerra fiscal”, entre os Estados, a Lei Complementar n.º 87/96, mais conhecida como Lei Kandir, que disciplina o funcionamento do ICMS¹ e que implantou significativas alterações na tributação de operações e prestações de exportação, completou doze anos em setembro de 2008, sem nenhuma avaliação quantitativa de seus efeitos sobre a arrecadação tributária do Estado do Ceará.

Referida Lei foi aprovada na época numa estratégia imediata, que quebrou as resistências dos estados, ao oferecer-lhes um ‘seguro- receita’ que previa repasses automáticos em caso de queda da arrecadação, criando, desta forma, um complexo mecanismo de compensação para garantir a manutenção da receita dos estados, minimizando, naquele momento, o conflito pela repartição de recursos. Dessa forma, com o intuito de dar maior competitividade ao produto brasileiro no mercado internacional, dada a preocupação com a redução dos custos que afetam tanto as exportações brasileiras, como a produção doméstica que compete com similares importados, além da constante dificuldade de implementação, pelo Governo, de uma reforma fiscal mais ampla, foi aprovada pelo Congresso Nacional em 13 de setembro de 1996 a Lei Complementar n.º 87/96, que desonera o ICMS sobre operações que destinem ao Exterior mercadorias, inclusive produtos primários e industrializados semi- elaborados.

Portanto, o objetivo da lei não foi regulamentar o ICMS, mas uma tentativa de minorar os efeitos negativos da política de estabilização econômica provocados pelas âncoras cambial (valorização do real) e monetária (elevação da taxa de juros) que afetavam respectivamente os resultados da balança comercial e o volume dos investimentos produtivos da economia.

¹ Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação.

De acordo com as estimativas de seu idealizador, ficaria assegurado um crescimento adicional de cerca de 1,5% do PIB a cada ano seguinte à sua implementação, criando uma dinâmica virtuosa de mais investimentos, crescimento, renda e também mais emprego. Os instrumentos que propiciariam este resultado seriam a desoneração das exportações de produtos não manufaturados e a permissão para as empresas passarem a obter do imposto devido os valores de ICMS embutidos nas aquisições de máquinas, equipamentos e material de consumo.

Para Kume e Piani (1997),

[...] do ponto de vista econômico a desoneração das exportações de produtos primários e semi elaborados já significaria o fim de uma séria distorção resultante da tributação sobre segmentos produtivos que contribui para a redução da competitividade de produtos brasileiros no mercado internacional. (Apud KUME e PIANI, 1997).

Assim sendo, considerando-se que o Sistema Tributário Nacional, apesar das reformas efetuadas ao longo do tempo, ainda enseja várias distorções no ambiente econômico-social do País, a iniciativa específica do Governo de beneficiar e estimular as exportações mediante Lei Complementar mostra a urgência e importância da medida de desvalorização “fiscal”.

Cabe ressaltar que a renúncia fiscal correspondente à parcela de receita oriunda do ICMS sobre as exportações foi aceita e suportada pelos estados, Distrito Federal e municípios, em virtude do aumento das transferências da União em favor deles, principalmente via Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a partir de 1998, bem como pela promessa de ressarcimento das perdas originadas pela Lei Kandir pelo Governo Federal por meio do seguro-receita, mecanismo instituído pela própria lei.

Passados doze anos, os efeitos da desoneração do ICMS sobre as exportações em relação à conjuntura econômica se mostram um tanto quanto obscuros. Nesse período, como forma de se buscar novas fontes de receitas, houve o acirramento da competição tributária entre os estados, com a aprovação de generosos incentivos fiscais por estes, na tentativa de atração ou manutenção de

investimentos produtivos, bem como maior pressão sobre o Governo central por transferências e auxílios financeiros.

No campo de intervenção sobre as exportações, observa-se que as vendas externas de produtos primários se comportaram com a mesma dinâmica das exportações globais, impulsionadas por fatores externos, como cotações de produtos agrícolas e, principalmente, pelo ajustamento da relação real x dólar – funcionou a desvalorização cambial e não a desvalorização fiscal.

Nesse contexto, não restam dúvidas de que a edição da Lei Complementar n.º 87/96 afetou diretamente a arrecadação de ICMS dos estados, entretanto, cabe analisar e procurar mensurar o *quantum* desse impacto. A desoneração do ICMS sobre as exportações, por si, representa, incontestavelmente, perda de receita para os estados, haja vista que a base tributária sobre a qual incide a cobrança do imposto foi reduzida. Não obstante, outros fatores relacionados à não-incidência da tributação estadual sobre as exportações prevista na Lei Kandir podem impactar de forma positiva ou negativa as finanças das unidades federativas.

A ausência de tributação sobre as exportações tende a estimular o setor exportador, aumentando a competitividade dos produtos nacionais no mercado externo, ao mesmo tempo em que dinamiza o mercado interno, favorecendo o crescimento econômico e induzindo o aumento da arrecadação tributária. Por outro lado, a manutenção do crédito tributário nas aquisições realizadas por empresas exportadoras e a possibilidade de transferência de tais créditos fiscais para outros contribuintes são exemplos que bem representam a corrosão adicional das receitas estaduais. Ademais, sob o ponto de vista econômico, tal sistemática pode vir a ser um fator de ineficiência na alocação de recursos, haja vista que a empresa a “pagar” pelo crédito que utilizará para reduzir o seu saldo devedor de ICMS ao Estado poderá oferecer à empresa exportadora pelo “crédito do imposto”, que passa a ser uma mercadoria, um valor em unidade monetária inferior ao que será grafado na apuração mensal do imposto da empresa compradora (deságio),

distorcendo o sistema econômico e fazendo surgir as chamadas “falhas de mercado”.²

Assim sendo, para se quantificar o impacto da não-incidência do ICMS sobre as exportações na arrecadação do imposto no Estado do Ceará, cabe confrontar as estimativas das perdas de receita causadas pela aplicação da lei, com os valores efetivamente repassados ao Estado pelo Governo Federal como forma de ressarcimento ou compensação.

Ante o exposto, o objeto do presente trabalho é quantificar os efeitos da desoneração do ICMS sobre as exportações dos produtos definidos no Art. 32 da Lei Complementar nº. 87/96 sobre a arrecadação desse tributo no Estado do Ceará. Sendo assim, o objetivo do estudo será investigar, mediante os dados de arrecadação do ICMS e das exportações cearenses e de outras variáveis consideradas, no período de 1991 a 2007, o impacto da desvalorização fiscal sobre a receita tributária do imposto, com base no estudo das correlações e interações das variáveis dentro da série temporal considerada, comparativamente aos mecanismos compensatórios das transferências intergovernamentais e de transferências de créditos fiscais mantidos pelos exportadores para outros contribuintes do imposto.

Este ensaio ainda conta com mais outros capítulos. O seguinte a este traça breve revisão de literatura de estudos que enfocam o assunto. No terceiro segmento, procuramos avaliar o papel assumido pelos estados e municípios ante o federalismo fiscal pós-Constituição de 1988, pondo-se nesse âmbito o comportamento dos entes federativos no que diz respeito à alocação de investimentos produtivos ditados pelo acirramento da competição tributária no Território brasileiro, bem como os efeitos sobre as finanças públicas como um todo.

No módulo 4, abordaremos alguns aspectos relativos à Lei Kandir, procurando estabelecer um paralelo em relação às mudanças ocorridas no ICMS,

² De acordo com o art. 69, incisos I e II do Decreto nº 24.569/97, que regulamenta o ICMS no estado do Ceará, as empresas que realizarem operações e prestações de exportações, a partir de 16 de setembro de 1996, poderão transferir o saldo credor acumulado deste imposto em sua escrita fiscal, na proporção que estas saídas representarem do total de saídas realizadas, para outro estabelecimento de sua propriedade, neste Estado, ou para outro contribuinte do Ceará, carecendo, neste caso, de prévia manifestação do fisco.

além de uma abordagem da sistemática de compensação das perdas de estados, Distrito Federal e municípios pela União mediante a transferência de recursos financeiros. No capítulo 5, exibiremos a origem da base de dados utilizada para a análise, a especificação dos modelos econométricos estimados e utilizados para avaliar os efeitos da lei sobre a arrecadação de ICMS no Ceará, bem como seus resultados e discussão, além da metodologia empregada na estimação. Por último, nas considerações finais, serão comentados os resultados e as conclusões observadas.

2. REVISÃO DE LITERATURA

O impacto das mudanças na tributação das exportações sobre as receitas estaduais desde a vigência da Lei Kandir despertou o interesse não somente dos governantes e elaboradores de políticas públicas, mas também de acadêmicos e estudiosos das finanças oficiais. Nesse sentido, diversos estudos foram desenvolvidos na área.

Em 1997, Kume & Piani apresentaram uma estimativa da receita do ICMS sobre as exportações do ano de 1994 e procuraram avaliar o impacto da redução da carga fiscal imposta aos Estado pela desoneração do tributo incidente sobre as vendas externas. Os autores concordam que a desoneração do ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados eliminaram significativas distorções do sistema tributário brasileiro no que diz respeito à tributação de setores produtivos de vanguarda, possibilitando o aumento de competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional. Não deixam, entretanto, de salientar que a retirada da taxaço do ICMS sobre as exportações culminou com uma perda de receita bastante sensível, principalmente para os estados menos desenvolvidos.

Em 2000, Riani & Albuquerque fizeram um balanço de perdas e ganhos e proposta de mudança em relação à Lei Complementar n.º 87/96, analisando o Estado de Minas Gerais. Seguindo a mesma linha, em 2004, Oliveira, Amaral, & Rezende estudaram os efeitos da desoneração do ICMS nas exportações sobre a arrecadação no Estado da Bahia, analisando a correlação dos incrementos ou reduções das exportações com as variações na arrecadação nos cinco anos anteriores e cinco anos subsequentes à vigência da Lei Complementar n.º. 87/96. Os dois trabalhos concluíram que ambos os estados perderam recursos e que o ressarcimento via seguro-receita previsto na lei, além de não compensar as perdas, apenas os estados que conseguem alavancar mediante esforço próprio sua arrecadação. No caso de Minas Gerais, a apuração das perdas levou em consideração os produtos primários e semielaborados, créditos de aquisição de ativos e crédito de energia elétrica, sendo que a perda líquida do Estado desde a implementação da Lei até dezembro de 1999 foi de R\$1.689 milhões. Em relação à

Bahia, os autores não chegam a quantificar as perdas, mas citam que os governantes se queixaram de perdas na ordem de R\$914 milhões entre o período de setembro de 1997 a março de 2003. Os autores acrescentam ainda que as alterações positivas na pauta das exportações dos estados decorreram mais de fatores externos do que da própria desoneração.

Pellegrini, em 2006, analisou os dez anos de compensação da União aos estados, decorrente da desoneração do ICMS sobre as exportações contidas na Lei Kandir. Para o autor, a desoneração do ICMS afetou tanto a cumulatividade como a efetividade das exportações, em virtude da acirrada disputa entre os entes federados pela partilha das receitas públicas, implicando considerável retrocesso no alcance da desoneração de imposto pretendida.

Cabe ressaltar que a linha de pesquisa seguida nos trabalhos que procuraram analisar os impactos da Lei Kandir sobre a arrecadação dos estados priorizou a utilização de estatísticas descritivas e análises comparativas. Seguindo outra direção, esta investigação concentrará esforços com vistas a direcionar o tema para uma abordagem quantitativa que possa oferecer uma avaliação baseada em estimativas econométricas.

3. POLÍTICA FISCAL: NOVO PAPEL PARA OS ESTADOS E MUNICÍPIOS ANTE O FEDERALISMO E A COMPETIÇÃO TRIBUTÁRIA

Desde a promulgação da Carta Constitucional de 1988, o conhecimento acumulado sobre os impactos e as consequências das mudanças promovidas no regime fiscal brasileiro ainda é controverso e insuficiente. O ponto crucial da questão está na dificuldade em conciliar a descentralização fiscal com as desigualdades regionais. Num contexto como o brasileiro, de acentuadas desigualdades na repartição espacial da renda e da riqueza, o equilíbrio entre competências impositivas próprias e transferências compensatórias é muito difícil de ser alcançado. Maior descentralização de competências favorece estados e municípios de forte base econômica, ao mesmo tempo em que reduz o espaço para ampliação das transferências da União em proveito das unidades economicamente mais fracas da Federação.

A situação se agrava quando as desigualdades intrarregionais são também fortes. Se pobreza e riqueza convivem lado a lado, mesmo nas porções economicamente mais desenvolvidas do País, o papel compensatório do Governo fica mais difícil de ser exercido. O enfoque tradicional para o problema do desequilíbrio fiscal assenta-se no pressuposto de que as transferências compensatórias devem ser calibradas em função da magnitude das diferenças interregionais, ignorando a realidade de uma situação cada vez mais matizada com respeito à distribuição espacial da renda e da produção.

3.1 O Federalismo Fiscal

Alguns aspectos importantes são destacados com respeito ao impacto das mudanças constitucionais, de 1988, nas relações fiscais na Federação brasileira e suas consequências para a redefinição do papel da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios no processo de reforma do Estado brasileiro, tais como: o desequilíbrio entre a repartição de recursos e de atribuições; as desigualdades na repartição de recursos entre estados e municípios; o incentivo à criação de municípios; e a dissociação das tendências de concentração de demandas e

recursos.

Uma das críticas mais comuns à Constituição de 1988 é a de que ela promoveu intensa descentralização de recursos, mas não de atribuições. De um lado, a União, que perdeu recursos e ganhou mais atribuições, principalmente no âmbito da seguridade social. De outro, estados e municípios, que ganharam recursos e não teriam assumido maiores responsabilidades. O resultado desse desencontro estaria revelado na deterioração dos serviços e no maior desequilíbrio federativo.

O impacto inicial da Carta Magna de 1988 foi negativo para a União, do ponto de vista da disponibilidade de recursos fiscais e positivos para estados e municípios. A situação foi sendo modificada, posteriormente, em decorrência do aumento das receitas das contribuições sociais e da perda do dinamismo das arrecadações do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, que compõem a base dos fundos repassados aos demais entes federados. Dessa maneira, a participação da União, que havia baixado para 55% em 1991, voltou a subir, alcançando o patamar de 59% já em 1994. De outra parte, os estados, que tiveram uma participação inicialmente aumentada para 30%, não conseguiram se sustentar no mesmo patamar, recuando para a situação anterior (cerca de 25%), enquanto os municípios conseguiram preservar certos ganhos. Tal tendência de hegemonia e crescimento da participação da União no bolo arrecadatório vem se mantendo nos períodos seguintes. Em 2000, a União concentrou 56,7% da carga tributária disponível (depois das transferências intergovernamentais), enquanto estados e municípios ficaram respectivamente com 26,58% e 16,72%. Em 2007, as participações foram de 58,14%, 25,27% e 16,59%, respectivamente, para União, estados e municípios, reforçando ainda mais a tese de reconcentração de renda pelo Governo central.

À medida que o impacto inicial do aumento das porcentagens dos fundos de participação foi perdendo força, seja pelo baixo dinamismo da economia no início dos anos 1990 e posteriormente por medidas de ajustes fiscais, a não-verificação de maiores perdas estaduais e sustentação dos ganhos municipais só foram possíveis em virtude do elastecimento de suas competências impositivas, ou seja, a

exploração de novas bases tributárias permitiram a manutenção do processo de descentralização.

Um fator que restringe as possibilidades de se impor um ritmo mais rápido à redefinição dos papéis dos estados e municípios na Federação (desigualdades nas disponibilidades de recursos) é a enorme assimetria na disponibilidade dos recursos encontrada tanto no âmbito dos estados quanto no dos municípios. Esse fenômeno decorre de dois aspectos: a concentração da base produtiva, que limita as possibilidades de geração de recursos próprios em volume suficiente para atender as demandas da população, e a visão estereotipada das desigualdades regionais, que informa os critérios de rateio das partilhas de receitas e das transferências compensatórias. Como os critérios da divisão das transferências beneficiam os municípios pequenos, assim considerados pelo tamanho de sua população, o resultado da conjugação desses fatores e uma enorme assimetria na disponibilidade de recursos por habitantes.

No Brasil, as assimetrias constituem grave problema para o objetivo de acelerar a descentralização, não permitindo identificar um padrão que torne viável o estabelecimento de uma hierarquia de responsabilidades estabelecida em função de uma hierarquia correspondente de demandas e de recursos financeiros, humanos e gerenciais, para atendê-las.

Em princípio, as altas taxas de urbanização e os elevados índices de densidade populacional aumentam a complexidade tecnológica e, portanto, o custo das soluções para os problemas urbanos situados na esfera de responsabilidade do poder local. Assim, se a disponibilidade financeira não guarda uma relação mais equilibrada com a natureza das demandas e com a existência de recursos humanos e gerenciais, a gestão eficiente do gasto público esta comprometida.

As desigualdades referidas acentuaram-se no final dos anos 1980 e no decorrer dos anos 1990, em decorrência da intensidade do fenômeno de criação de municípios em todo o País (incentivo à multiplicação de municípios). Em face das maiores facilidades criadas pela Constituição de 1988, no tocante às regras para a emancipação de antigos distritos e do incentivo financeiro concedido pelo critério de

rateio do FPM, centenas de novos municípios foram criados em todo o Brasil pós-1988. Regra geral, os novos municípios absorvem uma fatia da receita dos municípios dos quais se desmembraram, bem mais do que proporcional do que sua parcela na população, de modo que elas passam a situar-se entre os de maior receita *per capita* do respectivo Estado.

De certa forma, as relações entre governos no País ainda são informadas por visões do passado, ignorando dimensões importantes como a metropolização da pobreza, o ritmo de urbanização, a concentração demográfica em cidades de maior porte e as diferenças regionais no perfil etário da população e sua evolução ao longo do tempo.

A acentuação das carências de atendimento das necessidades básicas da população e a deterioração na qualidade dos serviços públicos, provocadas pelo prolongamento da crise fiscal e pelas distorções acumuladas ao longo do tempo no federalismo fiscal brasileiro, concorrem para o delineamento de novas soluções que podem indicar um novo rumo para as relações dos governos. Nessa busca de soluções, alguns princípios que informaram a revisão constitucional de 1988 são questionados com base em argumentos de ordem mais pragmática e na menor aderência a purismos conceituais.

A ênfase na garantia de recursos, tanto no que respeita à sua quantidade quanto à disponibilidade e continuidade, traz de volta a tese da vinculação. A equivocada associação que se fez, em 1988, entre vinculação de recursos e perda de autonomia de estados e municípios, em parte decorrente do uso deste procedimento pelo regime militar para condicionar o uso dos recursos dos fundos de participação, situou a vinculação no *índice* das proibições constitucionais, ressalvadas apenas as hipóteses contempladas no artigo 167.

Vista sob a perspectiva da parceria, a vinculação é um instrumento que torna viável a cooperação financeira de um modo garantido, automático e transparente. Por seu intermédio, o compromisso de cada um – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – com o financiamento das prioridades do Estado está claramente estipulado, de forma tal que os gestores dos serviços, no âmbito dos

estados e municípios, passam a dispor de uma informação preciosa para o bom gerenciamento: a quantidade de recursos e a certeza quanto à sua disponibilidade temporal.

Estabilidade e equilíbrio financeiro são condições necessárias, mas não suficientes, para que o propósito de aumentar a eficiência na gestão dos recursos por meio da descentralização seja de fato alcançado. Para tanto, importa reforçar os instrumentos que concorrem para integrar as ações públicas, e estas com as da iniciativa privada, nos espaços em que se concentram as principais demandas populacionais.

3.2 A Guerra Fiscal e seus Efeitos sobre as Finanças Públicas

O sistema fiscal brasileiro é do tipo descentralizado, ou seja, formado por vários níveis, sendo a responsabilidade fiscal distribuída entre o Governo central e as demais esferas subnacionais (estados, Distrito Federal e municípios). Dada essa característica do federalismo fiscal, cada esfera administrativa goza de relativa autonomia no que respeite a legislação e administração das suas receitas tributárias. Assim sendo, na busca incessante por novos empreendimentos privados e possíveis receitas tributárias, os entes federativos travam batalhas concorrenciais, cuja moeda desse leilão ao contrário passa a ser o tributo e o maior atrativo é a redução ou renúncia de receitas de seus principais impostos (ICMS, no caso dos estados e ISS, no caso dos municípios).

O ICMS, por ser o imposto mais representativo nas receitas dos Estados, tem sido o grande motivador da competição tributária entre as unidades federativas, causando a tão propalada “guerra fiscal”. Até mesmo os mecanismos legais, como é o caso da Lei Complementar n.º 24/1975, que atende a atribuição estabelecida pela alínea “g” do Inciso XII do Artigo 155 da Carta Magna de 1988 no que diz respeito à regulação de isenções, incentivos e benefícios fiscais, mostram-se ineficazes na contenção da ousadia dos governantes na tentativa de atrair novas empresas. Nesse sentido, a vedação da concessão de incentivos relacionados ao ICMS, contida na citada lei complementar, conduz os governos estaduais a atropelarem as manifestações ou decisões do Conselho Nacional de Política Fazendária –

CONFAZ, órgão responsável pela celebração e aprovação de convênios entre os estados.

Uma vez instituída a disputa entre os entes federados, instala-se uma estrutura desarmônica, alterando o sistema de federalismo cooperativo para o sistema de federalismo competitivo. Neste sistema, cada membro federado tenta obter vantagens comparativas em relação aos demais (OLIVEIRA, 1999). O efeito dessa competição impacta as finanças públicas do País como um todo, seja pela redução da receita estadual efetivamente disponível, que corroi também os recursos municipais, seja por via de maior pressão fiscal dos níveis mais baixo de governo por transferências do Governo central.

Para melhor entendermos os efeitos de curto e longo prazo da competição tributária na economia, vejamos um exemplo simples de concessão de benefício via desoneração do ICMS.

Determinado Estado oferece a redução ou até mesmo o financiamento total do ICMS por um longo período, suponhamos dez anos, com vistas a atrair os investimentos de uma grande empresa. Esta, analisando o ganho decorrente da redução do seu custo tributário, resolve sair do seu Estado de origem e instalar-se no novo local. O impacto para o Estado que perdeu a empresa é imediato no que diz respeito à diminuição de sua arrecadação, elevação do nível de desemprego e redução do seu PIB. O Estado que ofereceu o incentivo terá elevação no nível de emprego e produto e espera ter adquirido uma fonte de arrecadação futura quando terminar o prazo do benefício concedido.

Além de ter causado uma externalidade negativa ao outro Estado, entretanto, a ação do Governo promove também distorções no mercado interno. Primeiramente, as empresas locais sentir-se-ão prejudicadas em razão do tratamento tributário diferenciado e favorecido para sua concorrente. Esse fato pode estimular as empresas domésticas a buscar em outras esferas administrativas benefícios que reduzam seus custos e as tornem mais competitivas. Em segundo lugar, o aumento do produto ensejado pela ação da nova firma que elevou os níveis de emprego, ocasionado mais salários, maior consumo e maior renda *per capita*,

será acompanhado pelo aumento na demanda de bens e serviços públicos inerentes ao crescimento da população e às necessidades da firma. Por outro lado, o crescimento, em menor escala, dos recursos públicos, aliado à renúncia de receita feita pelo Estado, poderá ser um empecilho ao atendimento das funções básicas adicionais demandadas pela comunidade, bem como ao provimento de infraestrutura pretendida pela empresa, podendo forçar o ente tributante a castigar ainda mais os agentes econômicos via aumento de impostos.

Naturalmente, no longo prazo, os estados buscarão fortalecer seu poderio de atração e/ou manutenção de suas unidades produtivas, generalizando o conflito e dando um novo caráter à escolha alocativa das firmas. Dessa forma, os incentivos perdem o poder de estímulo, passando a constituir meras renúncias de receitas tributárias, haja vista que as empresas passam a influenciar suas escolhas, principalmente em função da infraestrutura oferecida, especialização da mão-de-obra e condições de mercado, ou seja, do potencial das economias internas e externas. Nesse sentido, os estados menos desenvolvidos são mais prejudicados, haja vista que, além de renunciarem receitas, podem se endividar, na tentativa de viabilizar os investimentos desejados, além ainda, de comprometerem a já precária qualidade dos serviços públicos.

Como não se bastasse o forte efeito sobre as finanças públicas no curto prazo, quando se dá o início da disputa, apesar do aparente benefício do Estado que deflagra a guerra fiscal, estudos demonstram que no longo prazo os ganhos iniciais desaparecem ou se neutralizam, em decorrência do acirramento e generalização do conflito e do conseqüente afloramento das externalidades produzidas na economia. Desse modo, a competição desencadeia outras distorções na economia, que vão desde a ineficiência na alocação de recursos escassos até a deflagração de conflitos distributivos.

3.2.1 Eficiência Alocativa

Musgrave & Musgrave (1980), relacionam a função alocativa ao problema do federalismo fiscal, defendendo a vinculação do fornecimento dos serviços aos benefícios causados dentro de cada jurisdição, fundamentando, dessa forma, a

necessidade da existência de múltiplas jurisdições fiscais. Em relação às fontes de financiamento, os autores pregam a idéia de que deverão ser utilizadas apenas aquelas que permitam a internalização dos custos, mostrando a necessidade de unidades governamentais coordenadas, atuando em diversas áreas geográficas.

No caso brasileiro, observa-se a falta de coordenação entre as unidades federadas, somando-se a isso a constante “queda de braço” entre estas e a unidade central pela fonte de receitas, ao mesmo tempo que promovem a discórdia quando o assunto é a responsabilidade pela prestação dos serviços públicos básicos em determinadas áreas ou setores.

Segundo Varsano (1998), a realocação de empresas com suporte em incentivo fiscal local e desordenado produz ineficiência alocativa, acarretando maiores custos para a produção, como transporte, treinamento de mão-de-obra etc.

A seguir é mostrada a conclusão de estudo recente do Banco Mundial a respeito dos incentivos fiscais do Governo cearense a empresas que se instalem no Estado sobre os efeitos desta política:

1. incentivos tributários são viesados para grandes firmas - dados os grandes custos de transação em buscar e obter incentivos, somente as grandes firmas absorvem tais custos;
2. projetos aprovados geralmente são intensivos de capital, guardando alta proporção capital/trabalho;
3. incentivos baseados em ICMS discriminam contra firmas estabelecidas. A criação artificial de vantagem competitiva para a firma entrante pode estimular a migração da firma local na busca de benefícios em estados vizinhos; e
4. firmas com incentivo tendem a postergar a modernização, preferindo investir em atividades lobistas que visem a prolongar o benefício.

Os resultados são extensivos aos demais estados. Podemos adicionar ainda outras distorções no conflito tributário subnacional brasileiro:

5. fator político - o chamado representante do povo, cuja visão está voltada para o ciclo de quatro anos que separa uma eleição da outra, luta no plano nacional pela instalação de indústrias no seu Estado e, dentro de suas fronteiras, briga pela indicação do município que lhe dá sustentação política para receber a nova firma, sem, contudo, se preocupar com a viabilidade econômica do empreendimento e com a razão custo/benefício para o Estado;
6. a este fator, adicione-se a ação dos *rent-seeking*, que são os diversos grupos de interesses atuantes junto à atividade pública, buscando captar, desta, recursos financeiros;
7. distorções locacionais - os incentivos são priorizados em relação a fatores de mercado na hora da escolha do local de instalação, implicando perda de produtividade do capital da firma; e
8. composição do gasto público - no auge da guerra fiscal os estados tendem a investir em infraestrutura que se torne atrativa para as novas firmas, subestimando os gastos sociais.

De modo geral, a ineficiência econômica existe em razão das “falhas de mercado”. Pela tradicional Teoria do Bem-Estar Social, existe “Ótimo de Pareto” quando há determinada alocação de recursos que tem a propriedade de ninguém poder melhorar sua situação, sem causar prejuízos a outros agentes. Um dos objetivos básicos do Governo é corrigir as distorções do mercado mediante políticas fiscais que levem em consideração suas funções alocativas, distributivas e estabilizadoras, tendo em vista a consecução do bem-comum dos agentes.

Com o estabelecimento da disputa tributária entre os estados, o sistema federativo, que deveria ser participativo, passa a ser concorrencial, à medida que a decisão da alíquota ótima do ICMS não leva em consideração o prejuízo de sua

imposição sobre o Estado vizinho, implicando a fixação de tal alíquota em nível diferente do que seria considerado eficiente, resultando numa oferta de bens públicos abaixo do socialmente desejável. Paradoxalmente, o Governo, que deveria corrigir as “falhas de mercado”, insere neste fortes distorções econômicas e sociais.

3.2.2 Aspectos Distributivos

Para Musgrave & Musgrave (1980), políticas que visem à distribuição de renda entre indivíduos devem ser conduzidas em uma base nacional. Quando o aspecto redistributivo entre regiões visa ao crescimento e ao desenvolvimento, mesmo que a responsabilidade seja do Governo central, deve haver uma orientação regional.

No caso do federalismo competitivo brasileiro, o Governo central perde o poder de regulação da economia e a capacidade de promover uma distribuição considerada justa pela sociedade, haja vista que os instrumentos tradicionalmente utilizados (transferências, impostos e subsídios) são dosados simultaneamente pelos diversos entes subnacionais na busca de promoção das suas próprias políticas alocativas e redistributivas, levando-os a acreditar que a estratégia que rende a melhor recompensa é a não-cooperação, como no clássico “dilema dos prisioneiros”.

A própria natureza dos incentivos fiscais constitui mecanismo de concentração de renda, dado que os recursos pertencentes à coletividade oriundos da tributação acabam canalizados para o setor privado. Além do mais, estudos mostram que os projetos contratados pelos estados são preponderantemente intensivos em capital e, portanto, não exercem o efeito desejado no alavancamento do nível de emprego e conseqüente aumento da renda *per capita*.

Além do desvio ético causado pela transferência, no curto prazo, de recursos públicos para o setor privado em detrimento das demandas básicas da população, a competição entre os estados desenvolve uma série de distorções no médio e longo prazos, que tendem a aumentar a concentração de renda e riqueza nos grandes centros. Como citado anteriormente, no momento de atração dos

negócios capitalistas, os estados renunciam a receita tributária ao mesmo tempo em que oferecem uma infra-estrutura mínima para a implantação das firmas, ensejando custos implícitos e explícitos para o erário e contração no atendimento à demanda por bens públicos por parte da população, reduzindo ainda mais a renda disponível e o bem-estar das classes menos favorecidas.

Com o desenrolar da competição tributária, a tendência do capital num prazo maior é fixar-se nas áreas que ofereçam melhores condições de mercado, haja vista que os benefícios fiscais, ao se constituírem em meras renúncias de receitas, passam a ter papel secundário na atração industrial, prevalecendo os fatores que induzem o capital a se desenvolver de modo mais rápido, competitivo e dinâmico. Assim sendo, a concentração se dará em áreas já favorecidas com forte aparato de infraestrutura, tecnologia e especialização humana, aumentando a divergência distributiva entre estados e regiões ricas e pobres.

4. LEI KANDIR: BREVE HISTÓRICO

4.1 Objetivos, Características e Efeitos

A Lei Complementar n.º 87/96, também conhecida como a Lei Kandir, foi aprovada em setembro de 1996, após longo período de negociações entre o Governo federal e os Governos estaduais. Sua discussão sucedeu num ambiente em que se debatiam vários outros aspectos relacionados às finanças estaduais, municipais e distritais, principalmente os embates relacionados às dívidas públicas (mais especificamente as mobiliárias) que visam ao chamado “ajuste fiscal”.

Sob o ponto de vista do Governo federal, a aprovação desta Lei era de fundamental importância para se criar mecanismos de incentivos às exportações via subtração dos impostos de produtos brasileiros destinados ao Exterior. Pela óptica do Governo, a retirada deste imposto aumentaria a competitividade dos produtos primários e semielaborados nacionais no mercado mundial, aumentando as exportações, com efeitos positivos sobre a balança comercial do País.

Ainda pela visão do Governo central, seria importante também nesse processo que houvesse desonerações do ICMS sobre os ativos permanentes, com o objetivo de incentivar a produção interna, que no curto prazo geraria aumentos de receitas para os estados e, conseqüentemente, para os municípios, em função dos novos investimentos que seriam feitos na economia. Além disso, as empresas passariam a aproveitar o crédito dos pagamentos do ICMS no consumo de energia elétrica. Ficou também definido na Lei Complementar n.º 87/96 que haveria a possibilidade de aproveitamento do crédito do ICMS para todas as empresas em função de seus gastos com material de uso ou consumo.

A Lei Complementar n.º 87/96 teve, então, sua implementação dividida em duas etapas. Na primeira, iniciada em setembro/outubro de 1996, foram desoneradas as exportações de produtos primários e dos semielaborados, e passou a ser possível o aproveitamento do crédito do ICMS pago nas aquisições de máquinas e equipamentos do ativo permanente. Na segunda etapa, a partir de

janeiro de 1997, passaria também a ser aproveitado como crédito o ICMS pago nas aquisições dos materiais de uso e consumo das empresas, sistemática esta que não chegou a ser adotada pelos estados, haja vista os mecanismos de prorrogação do benefício utilizados por eles.

4.2 O ICMS Antes e Depois da Lei Kandir

O Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) foi criado pela Constituição Federal de 1988 (CF-88), para substituir o Imposto de Circulação de Mercadorias – ICM, sendo o principal tributo de competência estadual, estando previsto no art. 155, II da CF-88. A reforma tributária de 1988 veio complementar um ciclo de questionamento ao centralismo político e fortalecimento da União, realizados a partir da reforma de 1966, em detrimento da Federação. Não por acaso, a reforma de 1988 teve como eixo central a questão federativa, sendo sua orientação básica fortalecer estados e municípios.

O ICM, principal imposto sobre o valor agregado do País, teve papel crucial na reorganização tributária. Sua base de arrecadação foi ampliada pelo ICMS, ao incorporar a base de incidência dos antigos impostos únicos e especiais cobrados pela União sobre combustíveis e lubrificantes, energia elétrica, comunicações e serviços de transporte interestadual.

A importância da ampliação da base de arrecadação do ICMS pode ser apreendida pelos seguintes dados: em 1988, antes da entrada em vigor da reforma tributária, 79,6% do total do imposto arrecadado provinham da indústria de transformação, enquanto 18,7% derivavam do setor terciário; em 1997, os percentuais mudaram, respectivamente, para 52,4% e 45,4%. (PRADO e CAVALCANTI, 1988). Dados mais recentes mostram, no caso do Ceará, que a participação do setor industrial na arrecadação do ICMS em 2005 e 2006 ficou na faixa dos 53%, enquanto o setor de serviços participou com cerca de 47% na geração da receita tributária deste imposto.

A extinção dos impostos únicos e especiais teve forte impacto sobre a

base de cálculo à qual o ICMS está referido, dado que as aquisições de energia elétrica, combustíveis e minerais, como insumos do processo produtivo, passaram a ocasionar crédito tributário para o comprador, situação radicalmente diferente da anterior a 1988, quando os impostos únicos e especiais se agregavam aos custos dos insumos.

De acordo com informações do Ministério da Fazenda (1997), o ICMS representou 6,9% do PIB, ou 24,0% da carga tributária global, mencionando ainda que a arrecadação direta dos estados em 1997 atingiu 8,2% do PIB, ou seja, o ICMS para o conjunto dos estados representou aproximadamente 84,0% da arrecadação própria. Já em 2005, o ICMS chegou a 27,53% da carga tributária global, representando cerca de 83,93% da arrecadação própria dos estados.

A Constituição de 1988 ainda traria outras alterações relacionadas à tributação indireta no País. Um dos principais aspectos foi a ampliação do chamado regime de compensação. A regulamentação do ICMS (RICMS) ficou a cargo da lei ordinária dos diversos estados. A fixação das alíquotas internas aos estados, desde que superiores às interestaduais, passou a ser definida por parte de cada RICMS.

No que tange à sistemática de arrecadação, como regra geral o imposto é cobrado em várias (ou todas) etapas do ciclo de produção e comercialização com dedução da parte paga na etapa precedente para apuração do imposto a pagar em cada parte do referido ciclo (princípio da não-cumulatividade do ICMS). A competência para cobrança do ICMS é do estado de origem da operação objeto do imposto. A própria Constituição de 1988, reconhecendo alguns dos problemas decorrentes da adoção do princípio da origem, estabeleceu alíquotas mais baixas nas transações entre estados mais ricos e mais pobres.

Pelo texto original da Carta Magna de 1988, a imunidade do ICMS nas exportações era estabelecida apenas para produtos industrializados, ficando a desoneração de produtos semielaborados a cargo de lei complementar. Essa lacuna foi preenchida com a Lei Complementar n.º 65, de 15 de abril de 1991, que definiu como produtos semielaborados, sujeitos ao pagamento do imposto nas exportações, aqueles: (i) que resultassem de matéria-prima de origem animal, vegetal ou mineral

quando exportada in natura; (ii) cuja matéria-prima de origem animal, vegetal ou mineral não tenha sofrido qualquer processo que implicasse na modificação da natureza química originária; (iii) cujo custo da matéria-prima de origem animal, vegetal ou mineral representasse mais de 60% (sessenta por cento) do custo total do produto.

Referida lei (LC 65/91) conferiu ao CONFAZ (Conselho Nacional de Política Fazendária) a atribuição de definir a lista dos semielaborados. Desse modo, a lista dos produtos semielaborados tributáveis elaborada pelo CONFAZ favoreceu os fiscos estaduais, o que ensejou conflitos com as empresas, haja vista a abrangência de bens alcançados pelo ICMS nas exportações, além de todos os produtos primários, o que, na visão de estudiosos da questão fiscal, diminuiria a competitividade dos produtos nacionais.

Em 1994, veio a implementação do Plano Real, ao mesmo tempo em que a balança comercial brasileira passou de um superavit de US\$ 10,4 bilhões para deficits de US\$ 3,4 bi e US\$ 5,6 bi em 1995 e 1996, respectivamente. Nesse momento, o deputado Antonio Kandir, então Ministro do Planejamento do Governo Fernando Henrique Cardoso, consegue a aprovação no Congresso Nacional do Projeto de Lei Parlamentar n.º 95/1996, de sua autoria, que passa a ser conhecida como Lei Kandir (Lei Complementar n.º. 87, de 13 de setembro de 1996), estabelecendo as principais regras de cobrança do ICMS em substituição ao Decreto-Lei n.º 406, de 31 de dezembro de 1968.

A aprovação da lei trouxe significativas alterações na legislação do tributo, bem como enorme perspectiva de perda de arrecadação pelos estados, haja vista a total desoneração das operações com mercadorias destinadas ao Exterior, além da garantia de aproveitamento integral dos créditos relativos aos insumos utilizados pelos exportadores nas mercadorias com destino ao mercado externo.

Apesar da não-incidência tributária definida na Lei Kandir, as empresas exportadoras podem manter o crédito fiscal do ICMS referentes às aquisições dos insumos utilizados na produção a ser negociada com o mercado externo. A regra geral determina o estorno do crédito fiscal do ICMS, quando a operação

subsequente não for tributada, conforme preceitua o art.66, § 2º do Decreto nº 24.569/97 (RICMS do Ceará). No caso das exportações, a Lei Complementar n.º 87/96 introduz uma exceção a esta norma, fundamentada no princípio da não-cumulatividade, previsto no o art. 57 do mesmo decreto, onde se compensa 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 por esse ou por outro estado.

Vale salientar que este crédito pode 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, em que compradora recebe o crédito do ICMS e paga por ele com certo deságio, aumentando ainda mais o montante da perda de arrecadação dos estados e introduzindo no ambiente econômico uma perda social (peso morto) e uma conseqüente redução do bem-estar da comunidade, haja vista que uma parcela dessa receita que seria usada pelo Governo para a satisfação das demandas coletivas, se transforma em excedente para o setor privado.

4.3 As Transferências Compensatórias

Tendo em vista a amenização das perdas de arrecadação previstas com a implementação da nova sistemática tributária de desoneração do ICMS sobre as exportações, além da viabilização política do projeto, o Governo instituiu, na própria Lei Complementar n.º 87/96, mecanismos de compensação via transferências de recursos para estados e municípios, fazendo nascer o chamado seguro-receita, tendo autorizado já em outubro do mesmo ano o adiantamento de R\$ 500 milhões.

Na verdade, tal mecanismo foi introduzido na Lei não propriamente com o objetivo de ressarcir os estados pelas perdas de arrecadação do ICMS sobre as vendas externas, mas para garantir a manutenção do nível médio de receita deste imposto no período de julho/95 a junho/96, devidamente corrigida pelo IGP-DI e ampliada por um fator de crescimento (3% em 96/97, 2% em 98, 2% em 99), conforme estabelecido no dispositivo legal e posteriores alterações. Dessa forma, haveria ressarcimento quando a arrecadação posterior fosse inferior à observada no

período-base definido na lei, sendo os recursos limitados ao montante das perdas iniciais estimadas, funcionando apenas como garantia de preservação da arrecadação real do ICMS para cada Estado.

Dessa forma, pela sistemática adotada, os Estados que conseguissem com esforço próprio superar os limites iniciais de arrecadação estabelecidos, não receberiam o ressarcimento, apesar de terem perdido receitas referentes às vendas destinadas ao Exterior. Por outro lado, fatores alheios ao mercado externo, como sonegação, problemas financeiros de empresas e concessão de benefícios em razão do acirramento da “guerra-fiscal” entre os entes federados, resultariam em premiação via transferências de recursos do seguro-receita para os estados que tiveram arrecadação insatisfatória.

A partir de 2000, as regras de compensação previstas na Lei Kandir foram alteradas. Inicialmente, foi editada a Lei Complementar nº. 102, de 11 de julho de 2000, e, posteriormente, a Lei Complementar n.º 115, de 26 de dezembro de 2002, que deu à Lei sua versão atual. Em substituição ao seguro-receita, foi criado um fundo orçamentário com recursos da União, cujos aportes eram feitos aos estados com base em coeficientes fixos, expressos na Lei e definidos em negociações entre entes federados e Governo central.

De acordo com a Lei Complementar nº. 115, a partir de 2004, os montantes transferidos passaram a ser decididos no Congresso Nacional, quando da tramitação do orçamento geral da União. Outra novidade foi a revogação da determinação contida na LC 102 que definia o ano de 2006 como o período final da vigência da compensação, subordinando o repasse à existência de disponibilidade orçamentária consignada a essa finalidade.

Também em 2004 foi criado um auxílio financeiro da União, tendo o intuito exclusivo de compensar a desoneração das exportações de bens primários e semi-elaborados ou de pelo menos amenizar o ânimo dos governantes insatisfeitos com o montante da perda de receita tributária. Para o Governo federal, o auxílio financeiro aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios seria um prêmio pela cooperação dos entes federados no esforço de obtenção de resultados superavitários no

comércio exterior. Os valores são distribuídos aos estados de acordo com coeficientes autorizados anualmente, por meio de previsão orçamentária e mediante edição de medidas provisórias. Os primeiros repasses foram autorizados pela Lei nº. 10.966/2004 e, posteriormente, pela Lei nº. 11.131/2005, aprovando, em ambos os casos, o repasse do montante de R\$900 milhões na razão de um doze avos a cada mês e ainda por intermédio da Medida Provisória nº. 271 de dezembro de 2005, que aprovou crédito adicional no mesmo valor em duas parcelas (dezembro de 2005 e janeiro de 2006), condicionando a liberação dos recursos ao envio, pelos estados, de informações sobre a efetiva manutenção e aproveitamento do montante do imposto cobrado nas operações e prestações anteriores, conforme previsto pela Constituição Federal de 1988.³

³ Art. 155, § 2º., inciso X, alínea “a” da Constituição

5. ESPECIFICAÇÃO DO MODELO, BASE DE DADOS E ANÁLISE DOS RESULTADOS

5.1 Modelo Econométrico

Este capítulo tem por finalidade apresentar a especificação dos modelos econométricos a serem estimados para mensurar o impacto da Lei Kandir na arrecadação de ICMS pela SEFAZ-CE, bem como os resultados dos testes de especificação (raiz unitária, correlação serial e estabilidade) e discussão acerca dos modelos.

Souza e Alvim (2003) mostram que os valores das exportações acompanham o crescimento do PIB real, segundo diversos deflatores. Dessa forma, o comportamento ao longo do tempo desta variável, que é uma função da atividade econômica, produz impactos sobre a arrecadação do ICMS. Esses podem ser representados por efeitos diretos ou indiretos.

Para que se possa visualizar melhor tais efeitos, serão descritos a seguir os modelos que representariam tal influência, sem considerar, no primeiro momento, a existência da Lei Kandir.

Uma versão simples do primeiro modelo tem a seguinte especificação:

$$I_t = \alpha + \phi X_t + \delta P_t + \xi_t, \quad (1)$$

onde a variável dependente I representa o logaritmo neperiano da arrecadação do ICMS, X é logaritmo neperiano das exportações cearenses e P o logaritmo neperiano da produção industrial do estado e ξ é termo do erro aleatório da regressão.⁴ O termo ϕ representa o efeito das exportações sobre a arrecadação do ICMS, podendo esse efeito ser sentido diretamente, no caso da tributação sobre

⁴ Outras variáveis que representassem o nível de atividade econômica do Estado do Ceará poderiam ser usadas, mas "P" foi a que propiciou melhor ajuste.

estas ou indiretamente mediante o impacto causado pelas exportações líquidas de tributos na expansão ou retração da economia.

Para se antecipar uma visão desses efeitos, determinado estado, antes da lei, tinha “i” de arrecadação de ICMS oriunda da tributação gerada pela aplicação da alíquota vigente sobre as saídas externas. O valor “i” representava o efeito direto da tributação sobre as exportações, “X”; entretanto, a abertura às exportações cria economias de escala, maximiza o emprego e aumenta a competitividade interna, fazendo crescer a produtividade da economia e melhorando o nível geral de renda. Essa melhoria impulsionada pelo crescimento das exportações, “X”, produz efeitos de multiplicação e aceleração sobre o setor de mercado interno, não exportador, “N”.⁵ Tais efeitos são originados pelo efeito-renda e pelos efeitos de encadeamento do processo produtivo para trás e para frente, que instituem demanda por serviços e insumos, além de atividades secundárias de processamento, impactando na demanda final em função do crescimento da renda e do emprego. Por outro lado, a elevação do nível de renda provoca o crescimento das importações de insumos, máquinas e bens de consumo. Acompanhando esse incremento no produto, o alargamento da base tributária gerada pelos setores internos não-exportadores e pelo setor importador, aflora o efeito indireto exercido pelas exportações no crescimento da arrecadação de impostos, entre estes o ICMS. Esses efeitos são mensurados por ϕ no modelo acima.

O segundo modelo, em sua versão mais simples, leva em conta o efeito da própria arrecadação do ICMS em períodos passados sobre a arrecadação presente e futura. Desse modo, o termo I_{t-1} representa o ICMS do período anterior como um dos determinantes da arrecadação. O modelo é assim descrito:

$$I_t = \alpha + \phi X_t + \delta I_{t-1} + \xi_t \quad (2)$$

Antes do advento da Lei Kandir, as exportações exerciam os dois efeitos sobre a arrecadação do ICMS. Com a vigência da lei, o efeito direto é eliminado, permanecendo somente o efeito indireto. Desse modo, para verificar se a Lei Kandir

⁵ Teoria da Base Exportadora.

teve efeito sobre a arrecadação de ICMS, recorreu-se a testes de estabilidade do parâmetro ϕ nos modelos acima, pois uma alteração nestes parâmetros, no caso dos modelos econométricos retro descritos, sugere que a resposta da arrecadação do ICMS (I) em virtude da exportação (X) mudou. Se não houver, entretanto, mudança estrutural (ou seja, o modelo for estável), a relação entre I e X não se alterou. No caso deste estudo procuramos verificar se houve mudança na estrutura da arrecadação de ICMS pela SEFAZ-CE com a implementação da Lei Kandir, ou seja, após o segundo semestre de 1996.

Para verificar (comprovar) se há estabilidade estrutural nos parâmetros dos modelos 1 e 2, empregamos o teste de Chow, assumindo a noção de que a mudança ocorreu em 1996-2. Tal teste tem como hipótese auxiliar o fato de que os resíduos das regressões estimadas, antes e após a mudança estrutural, sejam distribuídos de forma independente com média zero e variância σ^2 .

Caso haja instabilidade nas equações para a arrecadação de ICMS pela SEFAZ-CE, esta pesquisa adota como estratégia de mensuração do efeito da Lei Kandir uma extensão dos modelos acima com a utilização de uma variável qualitativa que seja capaz de captar mudanças nos seus parâmetros decorrentes do referido diploma legal. Tal variável assume valores 0 e 1, e tem a seguinte característica:

$$Dt = \begin{cases} 0, & \text{se } t < T^* \\ 1, & \text{se } t \geq T^* \end{cases}$$

O período T^* marca o início da Lei Kandir, outubro de 1996; sendo assim, T^* representa o primeiro semestre de 1997.

Nestes termos, estimaremos dois modelos, o primeiro com a seguinte especificação:

$$I_t = \alpha + \beta Dt + \sum_{i=0}^k \phi_i X_{t-i} + \sum_{i=0}^k \delta_i P_{t-i} + \sum_{i=0}^k \lambda_i Dt^* X_{t-i} + \sum_{i=0}^k \vartheta_i Dt^* P_{t-i} + \xi_t \quad (3)$$

Diante dessa especificação, as variáveis Dt'X e Dt'P são utilizadas para averiguar os efeitos da Lei Kandir sobre a arrecadação de ICMS. Na ausência da Lei, o impacto das exportações na arrecadação do ICMS é medido pelos coeficientes ϕ_i da equação (3). Com a Lei, o efeito passa a ser medido pelos coeficientes ϕ_i e λ_i , onde $-\lambda_i$ seria o efeito das exportações sobre a arrecadação de ICMS de forma indireta, ou seja, o efeito das exportações como um indicador da atividade econômica no Estado. O efeito da Lei Kandir sobre a arrecadação do ICMS é mensurado diretamente por $\phi_i + \lambda_i$. Em relação às outras variáveis *dummys*; estas foram utilizadas apenas para efeito de controle, haja vista a possibilidade de haver quebra estrutural na dinâmica da arrecadação.

O segundo modelo, todavia, adota a seguinte formulação:

$$I_t = \alpha + \beta Dt + \sum_{i=0}^k \phi_i X_{t-i} + \sum_{i=1}^k \delta_i I_{t-i} + \sum_{i=0}^k \varphi_i Dt * X_{t-i} + \sum_{i=0}^k \vartheta_i Dt * I_{t-i} + \xi_t \quad (4)$$

A diferença entre os dois modelos está na inclusão do produto industrial do Ceará no modelo descrito na equação (3) e na utilização da variável dependente defasada pelo modelo demonstrado pela equação (4).⁶

Note-se que é preciso determinar o número de defasagens a ser utilizada nos respectivos modelos, bem como a quantidade de iterações entre a variável binária e as demais variáveis explicativas. A definição do número máximo de defasagens da série (k) utilizadas nos modelos será em função da minimização do Critério de Informação de Schwarz (SIC), o que permite determinar de maneira endógena a quantidade de defasagens. Por sua vez, a significância estatística dos parâmetros β , λ_i e ϑ_i é determinada por meio de testes F.

O ponto inicial para estimar os modelos ora apresentados consiste em testar se as variáveis I, X e P são estacionárias. Para isso, será empregado o Teste de Raiz Unitária desenvolvido por Dickey & Fuller (1979), conhecido como Dickey-

⁶ Outras variáveis explicativas, como consumo de energia elétrica e taxa de desemprego aberta em Fortaleza, foram utilizadas, entretanto, apenas o produto industrial foi significativo, além da variável exportação.

Fuller Aumentado (ADF). O número de defasagens (k) utilizadas na equação de regressão do teste é determinada pelo SIC, a partir de um máximo de 12 defasagens.

5.2 Base de Dados

O banco de dados utilizado na presente investigação cobriu o período de 1991 a 2007. Em relação ao ICMS, trabalhou-se com a série histórica fornecida pela CATRI-CEPAC da SEFAZ-CE, enquanto o valor das exportações do Estado do Ceará, em dólares dos EEUU, foi obtido junto ao sistema AliceWeb⁷, sendo utilizada a taxa de câmbio efetiva real para conversão das moedas. A produção física industrial do Ceará, obtida da Pesquisa Industrial Mensal – Produção Física do IBGE levou em consideração o índice de base física mensal sem ajuste sazonal. Para efeito comparativo, os valores obtidos nos modelos, os repasses compensatórios do Governo federal e os créditos autorizados pelo Fisco estadual foram transformados pelo INPC do IBGE com base em janeiro de 2007. Além da base efetivamente utilizada na formulação do modelo econométrico, destacam-se ainda dados quantitativos e qualitativos levantados nos sítios de órgãos específicos como: IPEA, IPECE, BACEN, RECEITA FEDERAL, MINISTERIO DA FAZENDA, IBGE, SEFAZ-CE, entre outros.

5.3 Análise dos Resultados⁸

A análise dos modelos requer a verificação da estacionariedade das séries, para se certificar de que os resultados não sejam espúrios. Sendo assim, para testar a estacionariedade das séries, empregamos o teste ADF, o qual tem como hipótese nula a idéia de que a variável é não estacionária. Os resultados apresentados na Tabela 1, indicam que para todas as variáveis em análise, rejeita-se a hipótese nula ao nível de 5% de significância.

⁷ <http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br>

⁸ O ANEXO cobre todos os *outputs* fornecidos pelo software Eviews.

Tabela 1 – Resultados do Teste de Raiz Unitária Dickey-Fuller Aumentado, ADF.

Variáveis	Nível - $t(\mu)$	Valores Críticos(5%)	P- valor
I*	3,9298	3,0049	0,0070
P**	4,9579	3,5578	0,0019
X**	4,7864	3,6449	0,0053

Nota: (*), (**) a estatística $t(\mu)$ refere-se aos modelos com intercepto, intercepto e tendência linear, respectivamente. Utilizamos o SIC para a escolha de defasagem para cada variável testada. Os valores críticos foram obtidos em MacKinnon (1996)

Fonte:

Em conformidade com o teste de Chow, cuja hipótese nula é o fato de que a estrutura do modelo econométrico permanece a mesma contra a hipótese alternativa de que sua estrutura mudou (há uma quebra estrutural no modelo), a Tabela 2 reporta a estatística do teste e o p-valor para os dois modelos; o modelo 1 (equação 3) rejeita a hipótese nula (a estrutura permanece a mesma após a Lei Kandir, 1996-02) ao nível de 5% de significância, enquanto no modelo 2 (equação 4), a rejeição ocorre ao nível de 7%. Diante disso, podemos inferir que a Lei Kandir contribuiu para modificar a estrutura da arrecadação de ICMS no Ceará, pois há quebra estrutural influenciada preponderantemente pelas alterações tributárias impostas pela referida Lei.

Tabela 2 – Resultados do Teste de Chow

Modelos	Estatística - LM Ratio	P-valor
Modelo 1	25.2843	0.00
Modelo 2	7.0670	0.07

Fonte: Resultados da pesquisa.

E, ainda, como forma de confirmar esses resultados, aplicaremos o Teste de CUSUM, para nos certificar da estabilidade do modelo. Este teste foi desenvolvido por Brow, Durbin & Evans (1975) e é baseado na soma acumulada dos resíduos. Para realização do ensaio, traçam-se duas linhas com os valores críticos ao nível de 5% de significância, e verifica se o parâmetro de instabilidade da soma acumulada vai fora da área entre as duas linhas críticas. Se isso ocorrer, o modelo é instável. Conforme os Gráficos 1 e 2, em anexo, verificamos que ambos os modelos apresentados por esta pesquisa são instáveis ao nível de 5% de significância, resultado que corrobora o teste de Chow.

Para estimar o modelo descrito na equação (5), que para facilitar a análise será chamado de Modelo M1, a quantidade de defasagens sugerida pela

minimização do SIC apontou 0 defasagem, enquanto o teste F sugere somente a iteração da Lei Kandir com as exportações; ou seja, a arrecadação de ICMS (I) é função dos termos correntes (período t) e assume a seguinte forma:

$$I_t = \alpha + \beta Dt + \phi_1 X_t + \phi_2 P + \phi_3 Dt * X_t + \xi_{t,t-1} \quad (5)$$

Por sua vez, de maneira análoga, a equação (6) descreverá o Modelo M2, que, após a minimização do SIC e a realização do teste F, adota a seguinte especificação:

$$I_t = \alpha + \beta DI + \phi_2 I_{t-1} + \phi_3 X_t + \phi_4 Dt * X_t + \xi_t \quad (6)$$

Os termos ϕ_1 e ϕ_3 representam, respectivamente, as elasticidades da arrecadação de ICMS em relação à arrecadação de ICMS defasada (t-1) e a elasticidade da arrecadação relativamente as exportações cearenses. Os demais parâmetros são análogos ao do modelo M1. Notemos que o modelo M2 difere do primeiro por não incluir a elasticidade do produto industrial cearense em relação à arrecadação de ICMS.

Sendo assim, os dois modelos estimados para averiguar o impacto da Lei Kandir sobre a arrecadação de ICMS pela SEFAZ-CE são apresentados na Tabela 3, a qual reporta os coeficientes e os erros-padrão, bem como os valores do SIC e do R^2 .

Tabela 3 – Modelos Estimados

Variável Dependente: Arrecadação de ICMS semestral				
Variáveis explicativas	Modelo M1		Modelo M2	
	Coeficientes	Erro-Padrão	Coeficientes	Erro-Padrão
Intercepto	-8.1223	8.2203	-0,2065*	0.0738
Dt	19.8479*	8.6458	8.0649*	2.4039
PT	1.3214*	0.4331	-	-
Xt	1.1553*	0.4469	0.5547*	0.1491
Dt*X	-0.9955*	0.4402	-0.4057*	0.1197
I(t-1)	-	-	0.4746*	0.1420
R^2	0.9088		0.9285	
SIC	-0.4494		-1.2054	

Variável Dependente: Arrecadação de ICMS semestral				
Variáveis explicativas	Modelo M1		Modelo M2	
	Coefficientes	Erro-Padrão	Coefficientes	Erro-Padrão
Estadística – F (p-valor)	55.7727	0.0000		0.0000

Nota: * Denota a significância ao nível de 5%. O Teste de correlação serial de Breusch & Godfrey (BG) indicou a ausência de autocorrelação até 2ª. Ordem no modelo M2, enquanto que no modelo M1 verificou-se a existência de autocorrelação serial de primeira ordem, tendo o mesmo sido corrigido, e ainda, a não existência de autocorrelação de segunda ordem.

Fonte:

A priori, podemos destacar que quase todas as variáveis são estatisticamente significantes ao nível de 5%; a única exceção é o intercepto no modelo M1. De acordo com o ajustamento dos modelos, R^2 , ambos estão bem ajustados, como, por exemplo, o modelo M2 explica aproximadamente 93% da variação na arrecadação semestral de ICMS no Estado.

Nestes termos, é válido dizer que a variável Dt foi utilizada para captar o efeito da Lei Kandir na arrecadação de ICMS, nos modelos M1 e M2, via iterações entre as exportações e Dt, Dt'X. O resultado dessas iterações apresenta efeito negativo sobre a arrecadação de imposto; sendo assim, podemos inferir que Lei Kandir ensejou uma perda de arrecadação de ICMS para o Estado, haja vista que antes da Lei a arrecadação era de 1.155 e, após a lei entrar em vigor, a arrecadação passou para 0.15 (Modelo M1).⁹ Nestes termos, concluímos que, antes da Lei Kandir, um aumento de 1% nas exportações cearenses aumentava a arrecadação de ICMS em 1,15% (efeito direto e indireto), e, após a Lei, um aumento de 1% nas exportações enseja aumento na arrecadação de 0,16% (apenas o efeito indireto). Logo o Estado perdeu 0,99% na arrecadação de ICMS, isto considerando o modelo M1.

No modelo M2, um aumento de 1% nas exportações originava um aumento de 0,55% na arrecadação de ICMS antes da Lei, e, após a Lei, este aumentou passou para 0,40%, perfazendo uma perda de 0,15% na arrecadação. Convém destacar que, independentemente da metodologia econométrica empregada, os resultados sugerem que o Ceará incorreu em perda de arrecadação de ICMS em virtude da Lei Kandir.

⁹ Para extrair esse resultado, somamos os coeficientes das variáveis X e Dt'X, respectivamente 1.15 + (-0.995), o que perfaz um total de 0.15 aproximadamente.

Em relação às demais variáveis do modelo M1, podemos dizer que o produto industrial cearense (P) apresenta efeito positivo sobre a arrecadação de ICMS, como esperado, uma vez que a produção industrial é utilizada como *proxy* da atividade econômica no Estado; sendo assim, se a produção industrial aumentar 1%, a arrecadação de ICMS cresce 1.32% por semestre. Vejamos que o efeito na arrecadação é mais que proporcional (elástico) do que o efeito na produção.

O modelo M2, por sua vez, fez uso da arrecadação de ICMS defasada em um período, $I(-1)$, esta variável é utilizada para captar o efeito dinâmico da economia cearense, uma vez que a arrecadação no semestre t é influenciada pela arrecadação no semestre $t - 1$; desse modo, é possível inferir que a elasticidade da arrecadação de ICMS no período $t - 1$ enseja um efeito dinâmico capaz de perpetuar semestre passado.

Em outras palavras, como o ICMS é um imposto indireto capaz de produzir efeitos em diversos pontos no tempo, isto é, a arrecadação no período corrente, t , é influenciada pelas arrecadações passadas, em pelo menos um período anterior, e como esta pesquisa faz uso de observações semestrais, assumimos o fato de que a arrecadação no semestre t (corrente) é influenciada pela arrecadação do semestre anterior ($t - 1$). Em conformidade com a estimação, modelo M2, dizemos que arrecadação em $t - 1$ exerce um impacto positivo e inelástico na arrecadação de ICMS corrente. Sendo assim, um aumento de 10% na arrecadação de ICMS em t gera um impacto de aproximadamente 5.5% na arrecadação no semestre seguinte.

A elasticidade das exportações em relação à arrecadação de ICMS semestral agora é inelástica, quando comparada à do modelo M1; outrossim, um aumento de 10% nas exportações cearenses enseja um incremento na arrecadação de ICMS de 5,5%.

5.3.1 Cálculo das Perdas

De maneira geral, vale dizer que o exercício empírico realizado por esta pesquisa confirmou a hipótese de que a Lei Kandir produziu um ônus para o Estado do Ceará em termos de arrecadação de ICMS sobre o setor exportador, pois a Lei

Complementar nº 87/96 desonera o ICMS sobre operações que destinem ao Exterior, mercadorias, inclusive produtos primários e industrializados semielaborados.

Para calcular a perda de arrecadação de ICMS com a desoneração das exportações, empregamos o modelo sem mudanças para o período após a Lei Kandir, estimando, desta forma, qual seria a arrecadação de ICMS caso não existisse a lei. Em seguida, para o mesmo período (1997 a 2007), calculamos a diferença entre o ICMS previsto (estimativa de arrecadação sem a lei) e o ICMS real (observado no interstício de tempo considerado). Desse modo, a perda total é dada pela diferença entre o somatório do ICMS previsto menos o ICMS real e o ressarcimento feito pelo Governo federal.

Em termos quantitativos, os resultados dos dois modelos guardaram certa proximidade, observada uma diferença em torno de 16%. O primeiro modelo estimou a perda de arrecadação do ICMS do Estado do Ceará em valores próximos a R\$ 1,55 bilhão de reais, contra R\$ 1,8 bilhão do segundo modelo, considerando o período de janeiro de 1997 a dezembro de 2007.¹⁰ Os valores recebidos pelo Estado em forma de ressarcimento e auxílio financeiro do Governo federal, a preços de janeiro de 2007, alcançaram o montante de R\$ 0,51 bilhão. A diferença entre os valores estimados e os repasses recebidos representa a perda total acumulada de ICMS pelo Estado do Ceará com a Lei Kandir, ou seja, R\$1,04 bi, pelo primeiro modelo e R\$1,29 bi pelo segundo. Dentro dessa perda, destacam-se as transferências de créditos das empresas exportadoras autorizados pela SEFAZ entre 2002 a 2006, quantificado em valores próximos a R\$0,18 bi.¹¹

Portanto, identificada a perda de receitas de ICMS auferidas pela economia cearense em virtude da vigência da Lei Kandir, cabe ao Governo estadual arcar com este ônus, haja vista que a contrapartida do Governo federal em forma de ressarcimento não se mostrou suficiente para compensar este prejuízo de arrecadação.

¹⁰ Valores corrigidos pelo INPC, IBGE, com base em janeiro de 2007.

¹¹ Preços de janeiro de 2007, calculado pelo índice médio anual, INPC – IBGE

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há muitos anos o sistema tributário nacional carece de uma reforma profunda e clara que vise a simplificar tanto a cobrança como a regulamentação dos tributos. A Constituição de 1988 reformou amplamente o papel do Estado, criando um sistema de financiamento de recursos insuficiente para o tamanho definido para este, principalmente pela incompatibilidade produzida entre a repartição de receitas e a atribuição de competências delegadas aos entes federados. Desse modo, o Governo federal, pós-Constituição de 1988, deparando-se com a incapacidade de recursos para financiar a máquina e as demandas sociais, recorreu à criação de tributos, principalmente em forma de contribuições (CSLL, IPMF, CPMF), justamente para não ter que dividir o fruto da arrecadação com as demais unidades da Federação. Os estados e municípios que haviam conseguido aparente independência financeira com o aumento das transferências de receitas da União, depois de 1988, via fundos de participação (FPE e FPM), passam a sofrer, posteriormente, certa deterioração de suas receitas, ao mesmo tempo em que passam a assumir mais responsabilidades, como nos casos das estadualizações ou municipalizações de atividades básicas como saúde e educação.

Nesse contexto, em 1996, os estados sofrem um duro golpe com a implantação da Lei Kandir e a iminente perda de arrecadação de ICMS sobre as exportações. Somando-se a estes fatores, observa-se em âmbito nacional o acirramento da competição tributária, mais conhecida como “guerra fiscal”, fazendo com que os estados entrem numa verdadeira batalha para manter o nível de receitas ou mesmo aumentar seus recursos com a atração de novos investimentos, aflorando ainda mais o conflito federativo. O Ceará foi um dos estados que recebeu bastantes investimentos privados, motivados pela mão-de-obra barata, apesar de não qualificada e, principalmente, pelos benefícios do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará - FDI.

Em relação à Lei Kandir, o Ceará, apesar da discreta participação no montante exportado pelo Brasil, também amargou perdas na arrecadação do ICMS. Pelos resultados apurados na presente pesquisa empírica, pode-se concluir que a

perda de arrecadação de ICMS do Estado do Ceará com a não-incidência do imposto sobre as exportações foi estimada entre 3 a 3,5 vezes os valores transferidos pelo Governo federal a título de ressarcimento e de auxílio financeiro como forma de compensação; ou seja, para que o Estado não tivesse sua receita deteriorada, a União deveria ter repassado 2 a 2,5 vezes os valores efetivamente reembolsados, isso quando se compara a perda de receita estadual estimada com as transferências e auxílios financeiros federais, excluídas as deduções destinadas ao FUNDEF/FUNDEB.

Desse modo, quando se consideram as transferências de créditos de ICMS feitas pelas empresas exportadoras em favor de outros contribuintes dentro do Estado, parte dessa perda pode ser quantificada. Só para exemplificar, no período de 2002 a 2006, os valores de transferências autorizados pela Secretaria da Fazenda do Ceará correspondem a 42,39% (ou aproximadamente 37% a preços reais com base em 2007) dos valores totais repassados a este Estado pelo Governo federal como ressarcimento pela Lei Kandir, de outubro de 2006 (início dos repasses) até dezembro de 2007. Se considerarmos só o período da disponibilidade de dados das transferências de créditos (2002 a 2006), dos valores recebidos do Governo central como ressarcimento pela perda do ICMS nas exportações no mesmo período, aproximadamente 68% tiveram como destino a iniciativa privada, reduzindo o débito fiscal, principalmente, de companhias de energia elétrica, maiores tomadoras deste tipo de crédito

Convém ressaltar que, a partir de 1998, houve mudança na estrutura da pauta de produtos exportados pelo Ceará, quando as exportações de produtos industrializados superaram a participação dos básicos. Em 1996, os produtos básicos participavam de 52% das exportações cearenses, enquanto os industrializados correspondiam a 46%; no ano de 1998, houve inversão e os percentuais passaram para 45% e 54%, respectivamente, para básicos e industrializados. Desde aí, a participação dos industrializados foi crescendo, chegando a 68% em 2006 contra 30% dos básicos.¹² Dentro da categoria de industrializados, cabe relevar que a subcategoria semi-elaborados ou

¹² Boletim da Conjuntura Econômica do Ceará – 2006, IPECE

semimanufaturados era tributada normalmente pelo ICMS nas exportações conforme definido em lei complementar, enquanto os manufaturados ou elaborados já gozavam da não-incidência desde a Constituição de 1988. A participação dos produtos semielaborados no total de produtos industrializados no Ceará de 2000 a 2006 foi de 25,6% em média.¹³

Coincidentemente, dois anos após a implantação da Lei Kandir, os produtos industrializados, formados pela parcela correspondente aos manufaturados (industrializados puros) que não recebiam incidência tributária e pelos semielaborados que tiveram tal benefício a partir de 1996, passaram a liderar a pauta exportadora do Ceará. Em primeira análise, poderíamos tirar a conclusão de que a receita oriunda da taxa sobre as exportações do Estado em análise sofreria deterioração, independentemente da existência ou não da lei que desonerou o ICMS sobre estas operações e prestações. A análise, entretanto, não é tão simples, haja vista a forte interdependência das variáveis econômicas e o poder destas de impactar positiva ou negativamente a dinâmica do sistema.

Dentro da questão da dispensa de imposto nas operações de vendas para o Exterior, existe um emaranhado de ações de causas e efeitos que se interligam e determinam ou definem os rumos da economia em estudo. Como nos referimos anteriormente, a perda de receita dos estados com a referida lei criou um cenário competitivo entre as unidades da Federação, fazendo florescer a busca por novas opções de receitas para atender as demandas crescentes do governo como agente supridor das necessidades coletivas básicas e promotor do desenvolvimento econômico.

Esse cenário foi influenciado fortemente pela concessão de incentivos financeiro-fiscais pelos estados na atração de investimentos produtivos via benefícios relacionados ao ICMS, exacerbando no âmbito da Federação brasileira a já conhecida “guerra-fiscal”. No caso da economia cearense, a LC 87/96, ao imputar perda de receita tributária ao Estado, pode ter influenciado o fortalecimento da política de desenvolvimento industrial via incentivos e renúncia fiscal (FDI), que, por

¹³ IPECE: Finanças Públicas – Ceará em números 2007.

sua vez, deve ter contribuído com a modificação da estrutura produtiva local e impactado na alteração da pauta dos produtos exportáveis.¹⁴

Nesse contexto, a alteração na pauta de exportação aumentaria o agregado de produtos cearenses elaborados na parcela não tributada, caso não existisse a lei que determinou a não-incidência do ICMS sobre as exportações. Por outro lado, a nova realidade vivida pela economia cearense fez crescer a pressão por mais investimentos públicos em infraestrutura e por mais gastos nos serviços essenciais de educação, saúde e segurança, que, por sua vez, impulsionou o governo a aumentar seu esforço próprio de arrecadação, seja mediante o aumento da base tributária e/ou de alíquotas, aperfeiçoamento da máquina arrecadadora e fiscalizadora ou via dispensa e/ou reduções de juros e multas nos Programas de Recuperação do Crédito Tributário – REFIS.

Para comprovar o impacto desse tipo de programa nas receitas públicas estaduais, no período de 2002 a 2006, a SEFAZ-CE arrecadou somente com o REFIS cerca de 66% do que lhe foi repassado pelo Governo federal como ressarcimento pela Lei Kandir até 2007 (ou aproximadamente 57% a preços constantes de 2007), o que representou 1,75% da arrecadação total de ICMS no ano de 2002, chegando a 2,4% do imposto arrecadado em 2004. Por outro lado, a dispensa ou redução anual de multas e juros de débitos fiscais dos REFIS, criada no governo de Beni Veras em 2002 e utilizada em todo o governo de Lúcio Alcântara (2003-2006), ao premiar o mau pagador, criou uma cultura de postergação do pagamento das obrigações tributárias pelos contribuintes locais, haja vista a espera pelos benefícios do programa. O atual Governo, já no final do segundo ano do mandato, não recorreu à sistemática de perdão tributário utilizada pelos seus antecessores.

Ante o exposto, não podemos desprezar o efeito positivo da desvalorização fiscal no setor exportador como indutor da atividade econômica. Destacamos não somente o ganho de competitividade relacionado aos preços, mas,

¹⁴ Seria interessante analisar se essa alteração na pauta com o surgimento de um segmento industrial mais forte teria se dado em detrimento do crescimento dos setores exportadores tradicionais ou em virtude da própria deterioração dos valores de trocas no mercado internacional e/ou do esgotamento de certas culturas, mas não é objeto deste estudo.

principalmente, a possibilidade de melhoria do parque industrial com o incentivo às aquisições de bens de capital, dada a desoneração dos investimentos com o aproveitamento de créditos fiscais na aquisição de ativo imobilizado.

Pelos resultados aqui demonstrados, entretanto, observamos que os mecanismos de compensações utilizados pelo Governo federal se revelaram insuficientes para compensar as perdas na arrecadação do ICMS sofridas pelo Estado do Ceará, além de ineficientes quando se propõem apenas a complementar o nível de arrecadação vigente à época da lei, desestimulando, de certo modo, o esforço próprio pelo aumento das receitas oriundas deste imposto. Por outro lado, a manutenção dos créditos nas compras das empresas exportadoras e a transferência destes para outros contribuintes do imposto abrem margem para o surgimento de alocações ineficientes de recursos no mercado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FERREIRA, P. C. G.; ARAÚJO, C. H. V. Reforma tributária, efeitos alocativos e impactos de bem-estar. **Revista Brasileira de Economia**, v. 53, n. 2, p. 133-166, 1999.

BARBOSA, F. H. et. alli. (coord.). **Federalismo fiscal, eficiência e equidade: uma proposta de Reforma Tributária**, Fundação Getúlio Vargas, Brasília, 152p, 1996.

BRASIL. Lei Complementar Nº. 87/96 de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR). **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 18261, 16 Set. 1996, Seção 1.

BRASIL. Lei Complementar Nº. 102/2000, de 11 de julho de 2000. Altera dispositivos da Lei Complementar no 87, de 13 de setembro de 1996, que "dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 Jul. Seção 1, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. In: Site Oficial do Governo Federal: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm

CEARÁ. **Decreto nº 24.569, de 31 de julho de 1997**. Regulamenta, no âmbito estadual, dispositivos da Lei no. 12.670/96, que dispõe acerca do ICMS no Estado do Ceará. In: Site Oficial do Governo Estadual: www.sefaz.ce.gov.br/Content/aplicacao/internet/legislacao_download/ano_2007/dec reto_ricms/24569.pdf

FERREIRA, B. **História da tributação do Brasil**: causas e efeitos. Brasília: Senado Federal, 1986.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C.. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. Rio de Janeiro: 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

GUJARATI, D. **Econometria Básica**. 4 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2006.

KUME, H.; PIANI, G. **O ICMS sobre as Exportações Brasileiras: uma estimativa da Perda Fiscal e do Impacto Sobre as Vendas Externas.** Rio de Janeiro: IPEA, 1997. Texto para discussão, 465.

LEITÃO, A. M.. L. **A Lei Kandir e a Desoneração do ICMS.** Monografia do Curso de Especialização em Planejamento e Desenvolvimento Econômico. UFC: Fortaleza, 2001.

LOPES, L. M.; VASCONCELLOS, M. A. S. (Organizadores). **Manual de Macroeconomia: básico e intermediário.** 2 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MARTINS, C. **Compêndio de Finanças Públicas.** 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. B. **Finanças Públicas: Teoria e Prática.** São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1980.

MELO, M. C. P. **Comércio exterior do Estado do Ceará no Período Recente: expansão quantitativa ou diferenciada.** In: ROSA, Antonio Lisboa Teles da ; Holanda, Marcos Costa; VIANA, Pedro Jorge Ramos (Org.). *Economia do Ceará em Debate.* 1 ed. Fortaleza: IPECE, 2007, v. 1, p. 85-112.

OLIVEIRA, A. C B.; AMARAL, L. F., FONSECA, Luiz Marcos R. **Desoneração do ICMS nas Exportações: efeitos sobre a arrecadação do ICMS no Estado da Bahia.** Monografia. Salvador: UFBA, 2004.

O Problema dos Créditos de ICMS Acumulados Pelos Exportadores: Uma Proposta Alternativa. Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial – IEDI, 2006. Disponível em: <http://www.iedi.org.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?1=163&tpl=printerview&infoid=2078&sid=54> . Acesso em; 12/08/2008.

PELLEGRINI, J. A. **Dez Anos da Compensação Prevista na Lei Kandir: conflito insolúvel entre os entes federados?** Monografia premiada no XI Prêmio Tesouro Nacional – 2006. Brasília: ESAF, 2006.

PRADO, S.; CAVALCANTI, C. E. G. **Aspectos da Guerra Fiscal no Brasil.** São Paulo: IPEA/FUNDAP, 1998.

Panorama da Economia Brasileira, 2000 a 2005. IBGE In: Site Oficial do Governo Federal: www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasnacionais/referencia2000/2005/comentario.pdf

RIANI, F.; ALBUQUERQUE, C. M. **A Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir):** Balanço de Perdas e Ganhos e Proposta de Mudança – o Caso de Minas Gerais. In: Seminário sobre a economia mineira, **Anais**. Belo Horizonte: UFMG, Cedeplar, p. 423-440, 2000.

SOUZA, N. J. **Desenvolvimento Econômico.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

SOUZA, M.; ALVIM, C. F. O que afeta as exportações brasileiras? **Revista Economia e Energia**, n. 41, nov/dez, 2003.

VARIAN, H. R. **Microeconomia.** 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

VARSANO, R. **Uma análise da carga tributária no Brasil.** Rio de Janeiro: IPEA, 1998. Textos para Discussão, 583.

ANEXOS

ANEXO A – Testes de raiz unitária

Tabela 4 – Resultado do teste ADF para a série de ICMS, saída do Eviews.

Hipótese Nula: I tem raiz unitária		
Exógena: Constante		
Número de Defasagens: 11 (Seleção automática pelo SIC, MAXLAG=12)		
	Estatística-t	Prob.*
Estatística do teste Dickey-Fuller Aumentado	-3.929785	0.0070
Valores críticos:		
Nível 1%	-3.769597	
Nível 5%	-3.004861	
Nível 10%	-2.642242	

Nota: *MacKinnon (1996) one-sided p-values

Fonte: Resultados Eviews

Tabela 5 – Resultado do teste ADF para a série de Produção Industrial do Ceará, saída do Eviews.

Hipótese Nula: P tem raiz unitária		
Exógena: Constante e tendência linear		
Número de Defasagens: 1 (Seleção automática pelo SIC, MAXLAG=12)		
	Estatística-t	Prob.*
Estatística do teste Dickey-Fuller Aumentado	-4.957865	0.0019
Valores críticos:		
Nível 1%	-4.273277	
Nível 5%	-3.557759	
Nível 10%	-3.212361	

Nota: *MacKinnon (1996) one-sided p-values

Fonte: Resultados Eviews

Tabela 6 – Resultado do teste ADF para a série de Exportação, saída do Eviews.

Hipótese Nula: X tem raiz unitária		
Exógena: Constante e tendência linear		
Número de Defasagens: 12 (Seleção automática pelo SIC, MAXLAG=12)		
	Estatística-t	Prob.*
Estatística do teste Dickey-Fuller Aumentado	-4.786368	0.0053
Valores críticos:		
Nível 1%	-4.467895	
Nível 5%	-3.644963	
Nível 10%	-3.261452	

Nota: *MacKinnon (1996) one-sided p-values

Fonte: Resultados Eviews

ANEXO B – MODELO 1

Tabela 7 – Modelo 1 estimado, saída do Eviews.

Variável	Coeficiente	Erro Padrão	Estatística t	Valor-p
C	-8.12234	8.220306	-0.98808	0.3316
Dt	19.84786	8.64577	2.295673	0.0294
P	1.321371	0.433098	3.050972	0.0049
X	1.155282	0.446923	2.584972	0.0152
Dt*X	-0.99546	0.440211	-2.26132	0.0317
MA(1)	0.468184	0.181127	2.584834	0.0152
R^2	0.908754 Média da Variável Dependente			20.85461
R^2 Ajustado	0.89246 Desvio padrão da variável dependente			0.475798
Erro Padrão da regressão	0.15603 Critério de informação de Akaike			-0.71876
Soma do Quadrado do Resíduos	0.681666 Critério de informação de Schwarz			-0.4494
Log da Verossimilhança	18.21887 Estatística F			55.77274
Estatística Durbin-Watson	1.665073 Prob(Estatística F)			0
Inverted MA Roots	-0.47			

Fonte: Resultados Eviews

Teste: correlação serial

Tabela 8 – Resultado do Teste de Breusch-Godfrey, saída do Eviews.

Teste de correlação Serial de Breusch-Godfrey:			
Estatística F (1ª ordem)	2.469514	Prob. F(2,26)	0.104248
Estatística F (2ª ordem)	1.594498	Prob. F(3,25)	0.215723

Fonte: Resultados Eviews

Teste: estabilidade - Ho: Não existe quebra estrutural

Tabela 9 – Resultado do Teste de Chow, saída do Eviews.

Data da Mudança no teste de Chow: 1996:2			
Razão da Log Verossimilhança	25.28427	Prob. Chi-Square (3)	0.000013

Fonte: Resultados Eviews

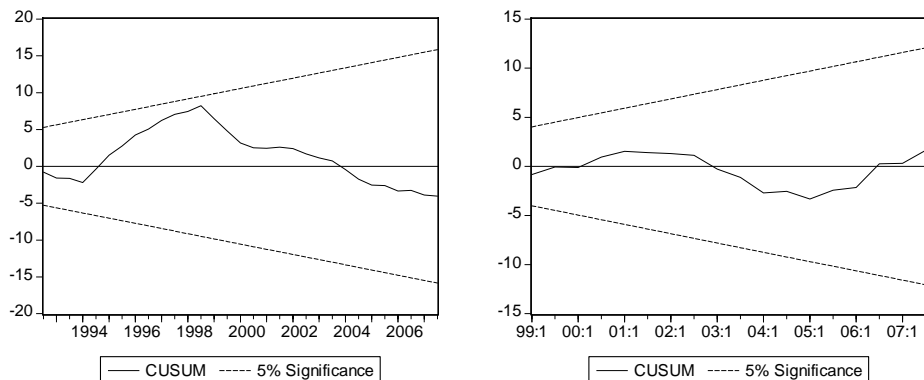


Gráfico 1 – Resultado do Teste de CUSUM – Modelo 1

Fonte: Resultados da Pesquisa

ANEXO C – MODELO 2

Tabela 10 – Modelo 2 estimado, saída do Eviews.

Variável	Coefficiente	Erro Padrão	Estatística t	Valor-p
C	-0.206487	0.073802	-2.797843	0.0092
Dt	8.064895	2.403997	3.354786	0.0023
I(-1)	0.474594	0.142043	3.341189	0.0024
X	0.554688	0.149123	3.719670	0.0009
Dt*X	-0.405688	0.119717	-3.388725	0.0021
R ²	0.928547	Média da Variável Dependente		20.92208
R ² Ajustado	0.918340	Desvio padrão da variável dependente		0.386053
Erro Padrão da regressão	0.110320	Critério de informação de Akaike		-1.432142
Soma do Quadrado do Resíduos	0.340772	Critério de informação de Schwarz		-1.205398
Log da Verossimilhança	28.63034	Estatística Durbin-Watson		2.247145

Fonte: Resultados Eviews

Teste: correlação serial

Tabela 11 – Resultado do Teste de Breusch-Godfrey, saída do Eviews.

Teste de correlação Serial de Breusch-Godfrey:			
Estatística F (1ª ordem)	1.906994	Prob. F(2,26)	0.168730
Estatística F (2ª ordem)	1.419764	Prob. F(3,25)	0.260453

Fonte: Resultados Eviews

Teste: estabilidade - Ho: Não existe quebra estrutural

Tabela 12 – Resultado do Teste de Chow, saída do Eviews.

Data da Mudança no teste de Chow: 1996:2			
Razão da Log Verossimilhança	7.067003	Prob. Chi-Square (3)	0.069793

Fonte: Resultados Eviews

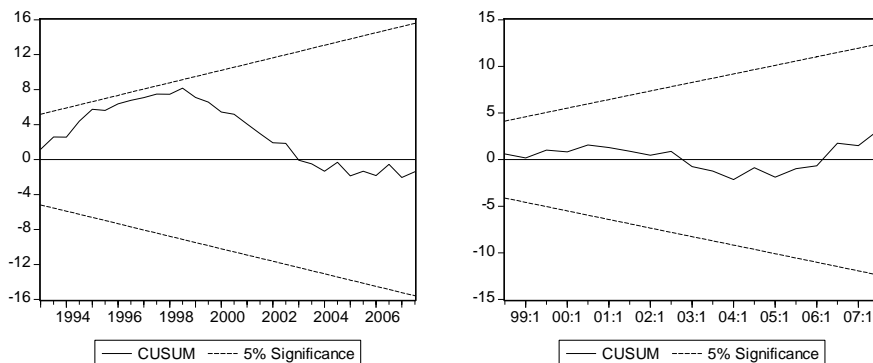


Gráfico 2 – Resultado do Teste de CUSUM – Modelo 2

Fonte: Resultados da Pesquisa