

## **RESUMO**

Em setembro 1996 o Congresso Nacional aprovou a Lei Complementar nº 87/96 destinada a reduzir o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços para estimular as exportações de bens primários e semi-elaborados assim como investimentos em bens de capital e serviços. As principais razões para adotar esta desoneração fiscal eram estimular as exportações assim como, alavancar o investimento doméstico. Inicialmente a lei enfrentou enorme resistência política dos governos estaduais desde que ela implicaria em perdas substantivas de arrecadação dos estados. Como resultado, o Governo Federal negociou com os estados um mecanismo de compensação baseado no conceito de seguro-receita. Após editada a lei sofreu um contínuo processo de mudança que culminou com a edição de uma nova lei complementar, (LC 102/00). Este projeto pretende avaliar (i) as sucessivas mudanças na Lei nº 87/96 e (ii) o seu efeito sobre as finanças estaduais decorrentes de uma eventual perda de receita tributária.

## **PALAVRAS-CHAVES**

Lei Kandir; Desoneração tributária; Finanças públicas e ICMS.

## **ABSTRACT**

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

Government negotiated with the states a mechanism of compensation based on a concept of revenue insurance. This law passed by continuous process of change which was finalized by the edition of a new law in July, 2000. The report will evaluate both (i) the impact of the law on the Brazilian export and capital goods investment and (ii) its effect on the state finance through of the eventual lost of tax revenue.

## **KEY WORDS**

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

## SUMÁRIO

I.	Introdução .....	
II.	Objetivo do estudo.....	
III.	Um histórico da legislação sobre desoneração de ICMS .....	
	1. ICMS na Constituição Federal de 1998.....	
	2. Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 .....	
	3. Lei Complementar nº 99, de 20 de dezembro de 1999 .....	
	4. Lei Complementar nº 102, de 11 de julho de 2000 – Fundo Orçamentário.....	
IV.	O impacto da Lei Kandir sobre a arrecadação.....	
V.	A razão da perda em 97: o período-base .....	
VI.	Guerra dos números.....	
VII.	A portaria interministerial de julho de 1997.....	
VIII.	O fator de eficiência relativa.....	
IX.	A portaria interministerial nº 329 de 30 de novembro de 1998.....	
X.	A medida provisória nº 1.816: reabrindo a opção para o fator de eficiência.....	
XI.	A polêmica política provocada pela MP nº 1.913.....	
XII.	Avaliação do ressarcimento acumulado no período 1996-99.....	
XIII.	O teto fixado pelo “valor máximo de entrega” .....	
XIV.	Fundo orçamentário .....	

---

XV. Conclusões .....

XVI. Lista das gráficos.....

XVII. Lista das tabelas .....

XVIII. Lista de quadros .....

XIX. Bibliografia .....

# **O IMPACTO DA LEI KANDIR SOBRE A ECONOMIA PAULISTA**

*Fernando Maida Dall'Acqua*

## **I. INTRODUÇÃO**

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

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

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

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

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

Logo após implementada, a lei provocou uma enorme polêmica entre Governo Federal e Estados que rapidamente saltou do campo técnico para as páginas políticas dos principais jornais do país. A maioria dos estados passaram argumentar que o mecanismo de seguro-receita introduzido na lei era ineficiente para cobrir as perdas provocadas pela desoneração do ICMS. A partir daí se registrou um contínuo processo de pressões políticas e negociações que resultaram em sucessivas modificações na lei original. Este processo culmina com a edição de uma nova Lei Complementar (nº 102/100) em julho de 2000.

## **II. OBJETIVO DO ESTUDO**

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

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

Artigo 3º - O imposto não incide sobre

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

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

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

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

O objetivo deste projeto de pesquisa é avaliar:

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

### **III. UM HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO SOBRE DESONERAÇÃO DE ICMS (\*)**

#### **1. O ICMS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1998**

A Constituição Federal de 1998 vedava o aproveitamento de crédito do imposto na aquisição de bens do ativo fixo, sendo o tributo considerado do tipo produto, ou seja, incidia sobre o consumo e o investimento; a exportação de produtos primários e semi-elaborados era tributada; vedava-se o aproveitamento de crédito dos bens de uso e consumo; e, por fim, não autorizava a utilização de crédito de energia elétrica e comunicação (o Estado de São Paulo, particularmente, reconhecia parte do crédito de energia elétrica).

---

(\*) Baseado em Nota Técnica preparada pela Coordenadoria de Administração Tributária da Secretaria da Fazenda de São Paulo.



## 2. LEI COMPLEMENTAR Nº 87, DE 13 DE SETEMBRO DE 1996

A Constituição Federal editada em 05 de outubro de 1988, estabeleceu, no § 8 do artigo 34 das Disposições Transitórias, que se no prazo de sessenta dias da promulgação da Constituição não fosse editada lei complementar necessária à instituição do imposto, os Estados mediante a edição de um convênio fixariam normas para regular provisoriamente a matéria (Convênio ICMS nº 66/1998). A Lei Complementar nº 87/96, editada em 13 de setembro de 1996, com o intuito de regulamentar e modernizar o ICMS, desonerou as exportações da cobrança deste imposto, permitiu o aproveitamento do crédito nas operações de aquisição de ativo imobilizado, consumo de energia elétrica e de serviços de comunicações, adotando, desta forma, o denominado crédito financeiro (aproveitamento do crédito do imposto nas operações de aquisição de bens de uso e consumo). Estes benefícios implicaram na perda de arrecadação, que como contrapartida, a lei em tela, estipulava um mecanismo de ressarcimento (“Seguro Receita” aos Estados. O cálculo do montante a ser repassado pela União aos Estados e Municípios estava expresso no anexo da denominada “Lei Kandir”, levando em conta o período no qual ocorreu a perda da arrecadação do ICMS.

## 3. LEI COMPLEMENTAR Nº 99, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1999:

A Lei Complementar nº 99 deu nova redação ao inciso I, do art. 33, da Lei Complementar nº 87/96, prorrogando a entrada em vigor para 1º de janeiro de 2003, o direito ao crédito de ICMS nas aquisições de mercadorias destinadas ao uso ou consumo do estabelecimento (crédito financeiro).

#### 4. LEI COMPLEMENTAR Nº 102, DE 11 DE JULHO DE 2000 – FUNDO ORÇAMENTÁRIO:

A Lei Complementar nº 102 de 11/07/2000, modificou dispositivos fundamentais da LC nº 99. Entre as modificações, destacam-se:

- (i) transformação do “Seguro Receita” num “Fundo Orçamentário de Compensação” aos Estados, pelas perdas na arrecadação provocada com a LC nº 87/96;
- (ii) a limitação do aproveitamento de crédito do ICMS, no que tange a energia elétrica e serviços de comunicações (crédito físico); e,
- (iii) a apropriação dos créditos deste imposto na aquisição de bens de ativo permanente dar-se-á a razão de um quarenta e oito avos por mês, diferentemente da sistemática anterior que permitia esta utilização integralmente quando da entrada do bem no estabelecimento.

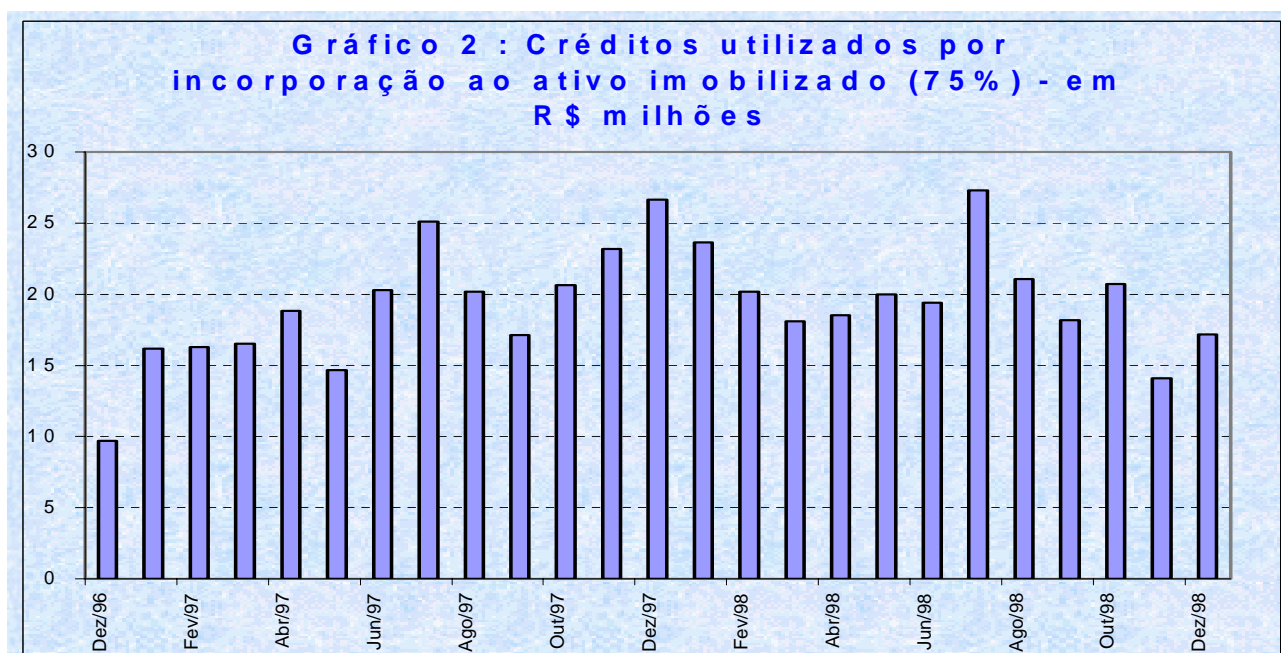
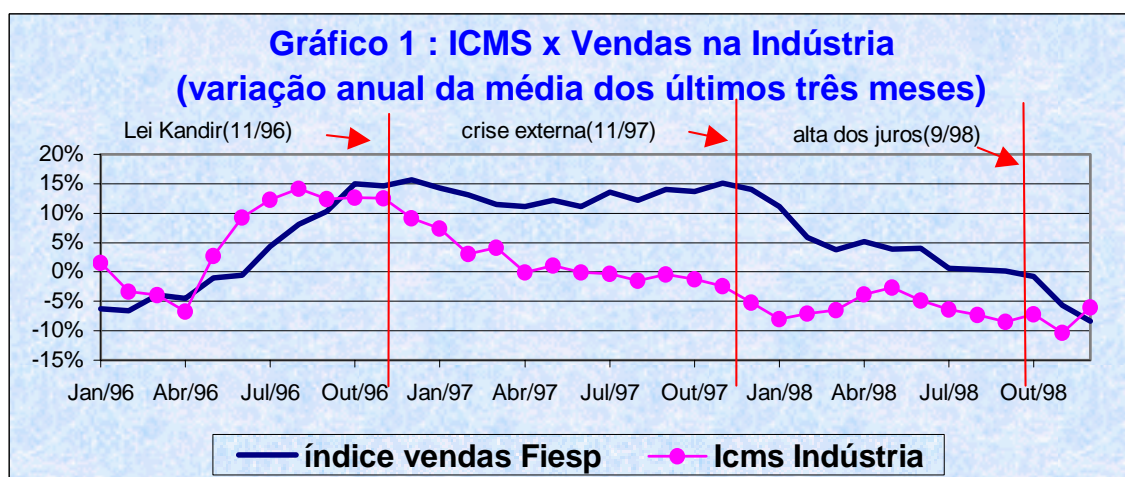
Cumpram-se ressaltar que as inovações advindas com a Lei Complementar nº 102, deverão propiciar um maior ressarcimento ao Estado no que se refere as transferências federais, a título de compensação financeira, e as restrições ao aproveitamento do crédito permitirão melhorar a arrecadação de ICMS. Em adição a lei estabelece apropriação dos créditos pelas empresas somente quando as mercadorias e serviços adquiridos forem realmente empregados na produção, e não quando da utilização em processos alheios ao produtivo. Além disso, a dilação de prazo no que se refere ao aproveitamento de crédito relativos a bens de capital, para quarenta e oito meses, resultará em uma diluição na utilização de créditos, o que aliás é mais condizente com a depreciação dos ativos fixos.

#### **IV. O IMPACTO DA LEI KANDIR SOBRE A ARRECADAÇÃO**

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

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

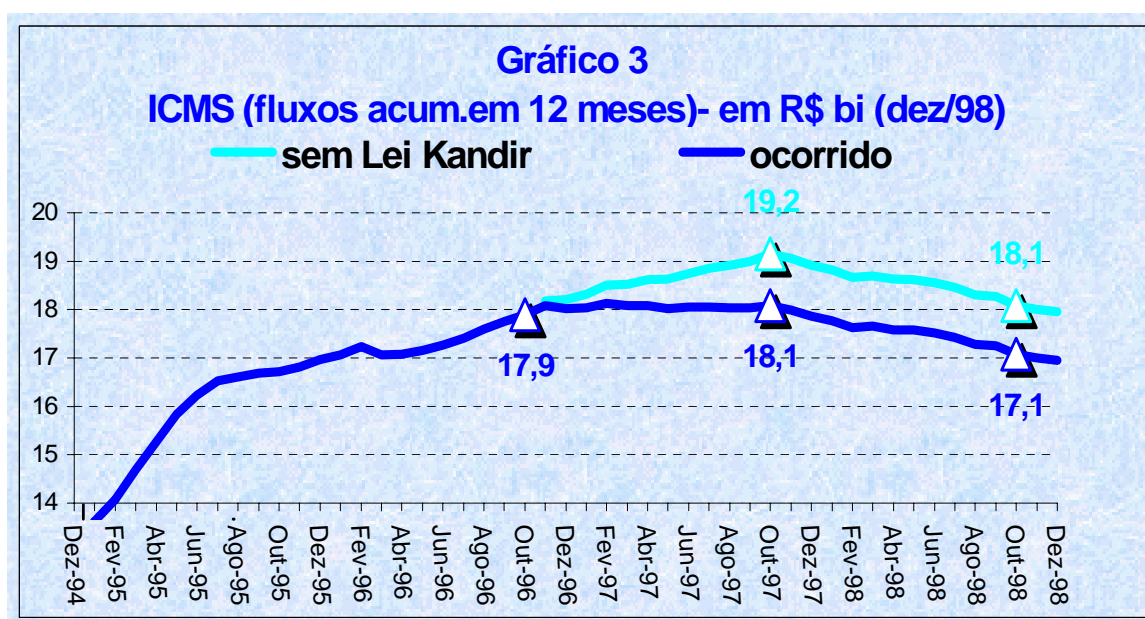
Como pode ser notado no Gráfico 1 os efeitos da Lei Kandir sobre a arrecadação estadual se fizeram sentir plenamente apenas a partir do mês de dezembro de 1996. De fato, a lei publicada no dia 16 de setembro, desonerou inicialmente apenas as exportações de produtos primários e semi-elaborados. Em decorrência, seu impacto foi, portanto, parcial, na arrecadação de outubro e pleno, a partir do mês de novembro. Entretanto, o grande prejuízo da lei para as finanças do Estado de São Paulo não está relacionado com as exportações de produtos primários, que pouca representatividade tinham na composição de sua receita tributária, mas sim na desoneração dos bens de capital, que responde por mais de 70% da perda total do Estado. Esta desoneração – conforme estabelecem os artigos 33 e 36 da citada lei – entrou em vigor a partir de novembro de 1996, produzindo, obviamente, efeitos na arrecadação de ICMS somente a partir do mês de dezembro.

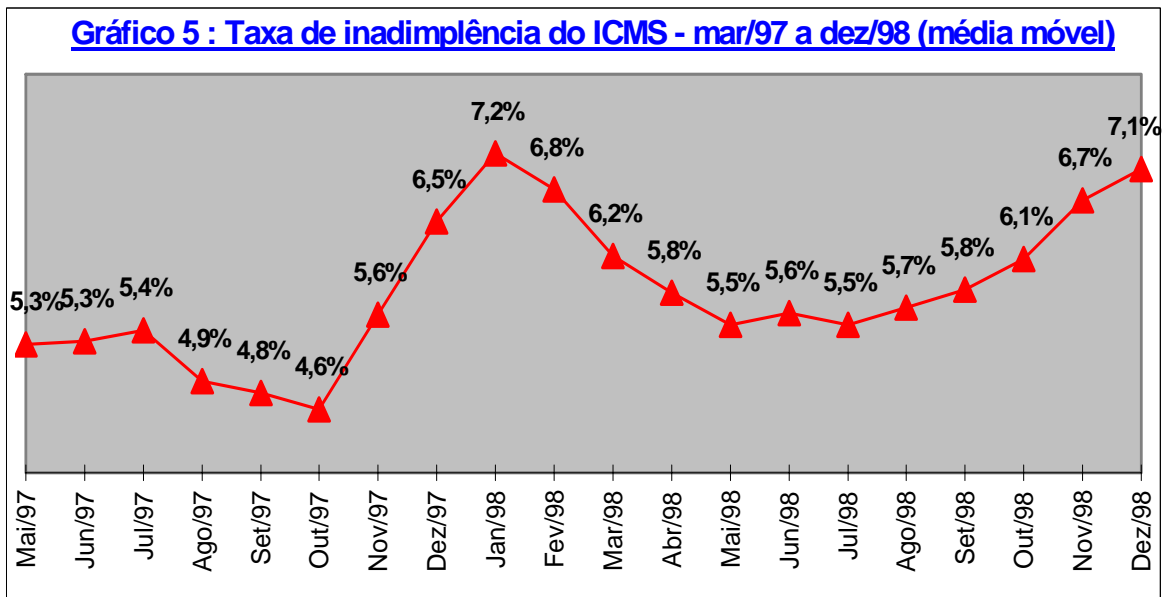
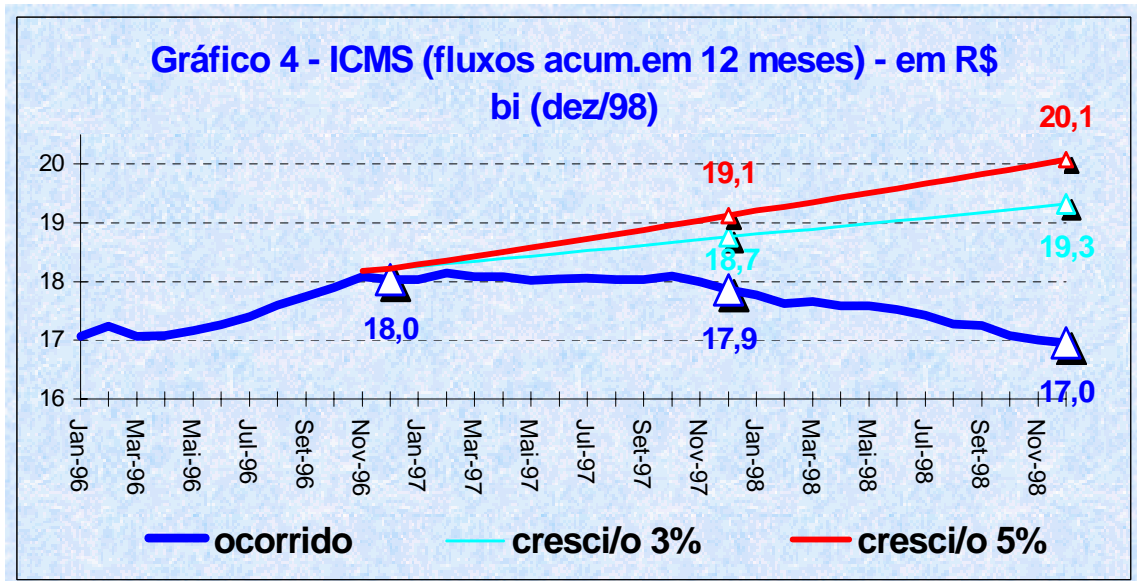


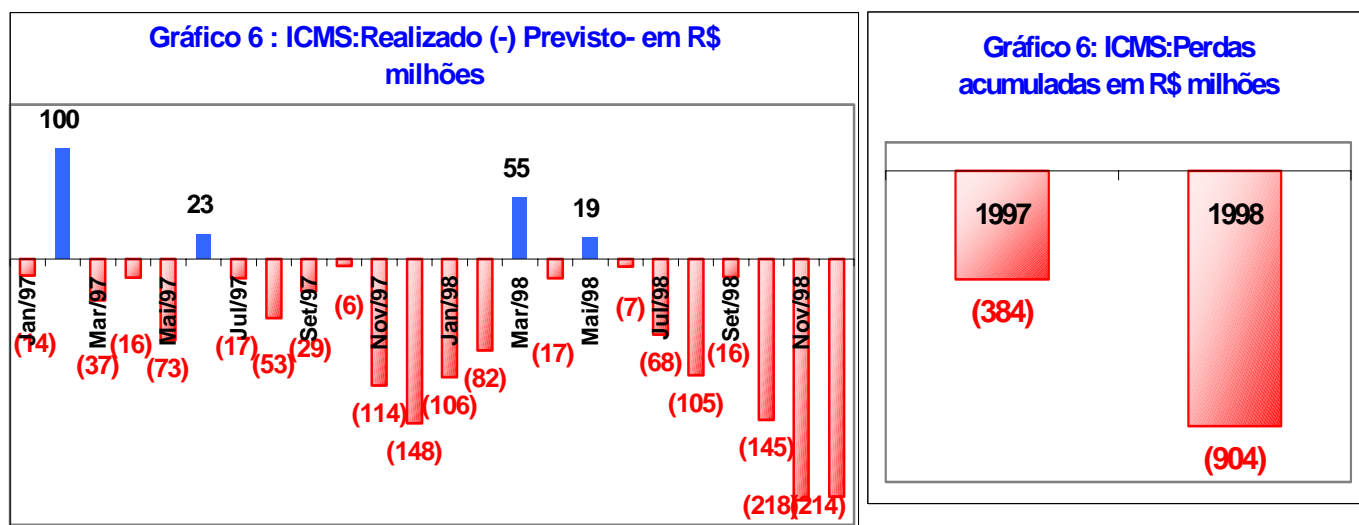
Nota-se no Gráfico 1 que após edição da Lei Kandir ocorre uma reversão da trajetória de crescimento do ICMS, que passa a situar-se sistematicamente abaixo do índice das vendas da indústria. Esta reversão torna-se mais acentuada a partir de dezembro de 96 pelas razões expostas acima ou seja, pelo início da utilização de créditos por incorporação ao ativo imobilizado. Isto é exemplificado no Gráfico 2

que mostra a evolução de créditos utilizados pelos 15 maiores contribuintes no período de dez/96 a dez/98. Como se pode notar apenas nesta pequena amostra, os créditos montaram R\$ 236 milhões em 1997 e R\$ 238 milhões em 1998.

Segundo cálculos efetuados com base em dados reais, a Secretaria da Fazenda do Governo do Estado de São Paulo, estimou uma perda bruta na arrecadação de ICMS em 1997, decorrente da Lei Complementar nº 87/96, de R\$ 1.365 milhões ou R\$ 1.024 milhões, quando se considera apenas a cota-parte do Estado (Gráfico 3). Do valor bruto dessa perda, R\$ 274 milhões referem-se a exportações e o restante, R\$ 1.071 milhões, a compras de bens de capital. Ressalte-se que essas perdas foram calculadas com dados efetivos, sendo que o valor do crédito decorrente das exportações é exato, enquanto o valor do crédito decorrente das compras de bens de capital foi estimado com base em uma amostra contendo os 6 mil maiores contribuintes, que correspondem a 80% da arrecadação do ICMS do Estado. Em termos percentuais, as perdas em 1997 corresponderam a 5,9% da arrecadação do ICMS. Adotando-se o mesmo percentual de perda também para 1998, podemos verificar no Gráfico 3 abaixo a arrecadação ocorrida e aquela que seria obtida sem a Lei Kandir, uma diferença que fixou um pouco acima de R\$ 1 bilhão.







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

## V. A RAZÃO DA PERDA EM 97: O PERÍODO-BASE

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

mudança tributária, não importaria qualquer perda financeira aos estados. Seria “um jogo de soma zero”. Os estados seriam ressarcidos pelo Governo Federal no exato montante da renúncia fiscal imposta pela lei.

Com base na premissa “soma zero” os Estados fizeram as estimativas das suas perdas, que deveriam ser ressarcidas pelo governo federal. Essas estimativas de perda para os exercícios de 1996 e 1997 foram calculadas pelas respectivas Secretarias da Fazenda e incluídas no anexo da lei. Para o Estado de São Paulo esses valores foram estimados em R\$ 985 mi para 1997 e R\$ 1.293 mi para 1998, valores esses calculados com base nas estatísticas das exportações de produtos primários e semi-elaborados assim como na participação de bens de capital na arrecadação paulista. A questão é que esta estimativa de perda foi transformada na lei em um Valor Máximo de Entrega (“teto”), através da criação de uma metodologia para o cálculo da restituição chamada de “seguro receita”.

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

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

$$VE = \frac{(\text{ICMS}_h \times P \times A) - \text{ICMS}_r}{N}$$

$$\text{Sujeito a: } VE \leq VME,$$

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



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

$$A = C \times E$$

- **C** é o fator de crescimento, igual a:
  - No exercício financeiro de 1998, 1,0506 (um inteiro e quinhentos e seis décimos de milésimo)
  - Nos exercícios financeiros de 1999 e seguintes, 1,0716 (um inteiro e setecentos e dezesseis décimos de milésimo);
- **E** é o fator de eficiência relativa, igual a:

$$E = 1 + \Delta R$$

Ou

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

O que for maior

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

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

- **$\Delta U$**  é uma medida do desempenho da arrecadação relativamente ao da União, cujo valor será o resultante da aplicação da seguinte fórmula:

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

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

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

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

Na fórmula de “seguro receita”, a dificuldade inicial, foi a definição do período pré-lei Kandir que, em última análise, é o nível garantido de arrecadação assegurado

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

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

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

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

governo federal, o que provocou uma disputa política entre o governo paulista e o governo federal.

**Tabela 1**  
**LEI KANDIR NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
(em R\$ milhões de Dez/96)

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

Arrecadação Efetiva	16.583,1
(-) Seguro Receita	16.341,0
<b>Diferença</b>	<b>242,1</b>

## VI. GUERRA DOS NÚMEROS

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

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

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

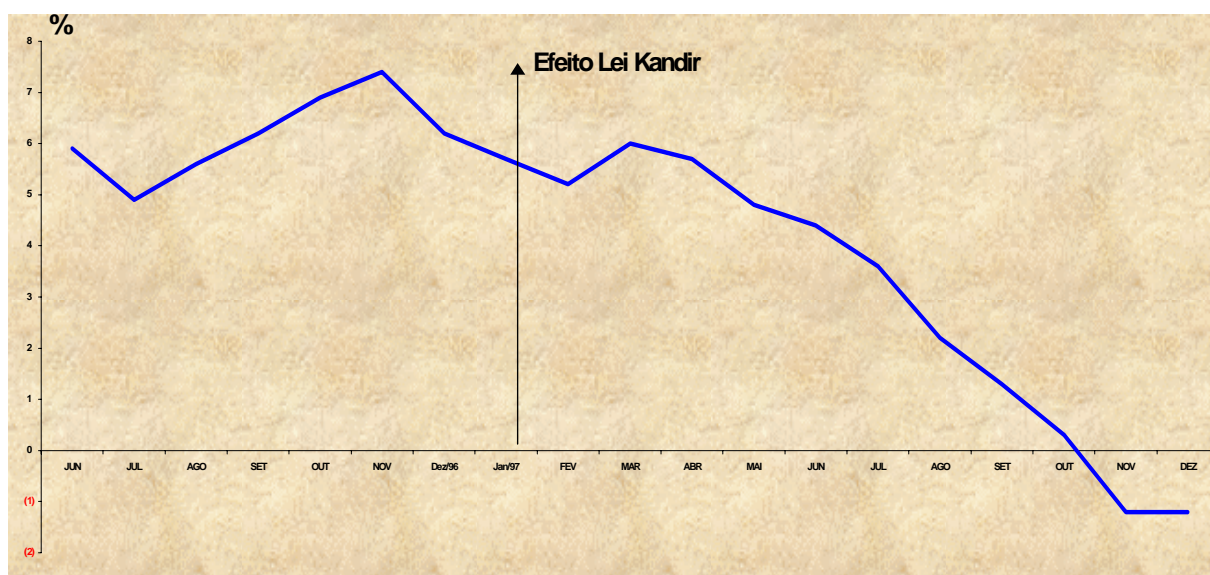
Comparando-se esses dois períodos, o GF verificou que a arrecadação de ICMS, em todo o Brasil, cresceu, depois da aprovação da Lei Complementar, de R\$ 42,98 bilhões para R\$ 47,46 bilhões, o equivalente a 1,3% em termos reais. Somando a esse valor as transferências decorrentes da Lei (ver item 6), o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

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

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

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

**Gráfico 7**  
**ARRECAÇÃO DE ICMS NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Varição percentual real: Média móvel doze meses (a)**



(a) Deflator IGP-DI

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



## VII . A PORTARIA INTERMINISTERIAL DE JULHO DE 1997

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

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

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

Financeiramente as mudanças provocadas por esta portaria foram viabilizadas pelo Projeto de Lei nº 14/97 do Congresso Nacional, que aprovou crédito suplementar de R\$ 900 milhões, a ser repassado aos Estados, tendo em vista o disposto no artigo 3º

da Medida Provisória nº 1579-10, de 23 de junho de 1997. O objetivo básico da mudança foi rever o cálculo do repasse estabelecido no anexo da LC 87/96.

Na Lei Kandir a metodologia de apuração do valor a ser restituído aos estados, comparava a arrecadação posterior à aprovação da Lei com o valor da arrecadação do período base acrescido da:

- (i) inflação,
- (ii) crescimento inercial da economia, e
- (iii) de um coeficiente de “eficiência relativa” da arrecadação estadual .

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

Resumidamente, a Portaria reviu a metodologia de cálculo apenas para o primeiro período de competência (setembro de 1996 à agosto de 1997). Neste sentido, os períodos de comparação seriam sempre relativos a doze meses, ou melhor, a nova sistemática estabeleceu que tanto o período de referência como o período base deveriam ser compostos por doze meses assim estabelecidos (ver síntese no Quadro 1):

- 
- a) para setembro/96, multiplica-se o valor da arrecadação deste mês (período de referência) por doze, dividindo-se pelo de setembro de 95 (mês base) também multiplicado por 12;
  - b) para outubro/96, multiplica-se o valor da arrecadação deste mês por onze e soma-se ao do mês anterior, dividindo-se pelo de outubro de 95 também multiplicado por 11 e acrescido da arrecadação de setembro deste ano;
  - c) para novembro de 96, multiplica-se o valor da arrecadação deste mês por dez e soma-se ao dos dois meses imediatamente anterior, dividindo-se pelo de novembro de 95 também multiplicado por 10 e acrescido da arrecadação de setembro e outubro deste ano;
  - d) assim deverá ocorreria sucessivamente até se completar o primeiro ano.

## Quadro 1

### MP 1579/10 e Portaria de Junho de 1997

#### 1 – Fórmula de Cálculo da Lei Original

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

#### 2 – Fórmula de Cálculo da Medida Provisória

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

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

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

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

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

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



**Tabela 2**  
**LEI COMPLEMENTAR**  
**Comparação entre a Lei Original e a Medida Provisória**

em R\$ milhões

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

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

## VIII . O FATOR DE EFICIÊNCIA RELATIVA

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

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



Como descrito no item V, lei complementar prevê duas opções de cálculo da eficiência relativa. A primeira compara a evolução da arrecadação de ICMS do estado com a dos estados restantes (ou com a evolução da arrecadação federal no território do estado optante). A segunda prevê ganho de eficiência quando o estado optante por essa alternativa apresentasse uma taxa de crescimento da arrecadação do estado superior em 75% à taxa de crescimento do PIB, verificada no período. Na primeira alternativa, o estado poderia ter ganho ou perda de eficiência; teria ganho quando sua arrecadação crescesse mais que média dos demais estados (eficiência maior que 1) e teria desconto quando crescesse menos que os demais (eficiência menor que 1). A segunda alternativa, ao contrário, não traz qualquer penalização quando a taxa de crescimento da arrecadação do estado optante for menor que 175% da taxa de crescimento do PIB já que estabelece um patamar mínimo para o fator de eficiência igual a 1. Por razões difíceis de se entender, a Lei Kandir ofereceu duas opções, sendo que a primeira opção oferece prêmio e punição; enquanto que a segunda; apenas prêmio.

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

Em outras palavras, o fator de eficiência relativa do Estado de São Paulo tornou-se inferior a 1 (ver Tabela 3 e Gráfico 8), neutralizando inclusive a ampliação do

período base decorrente do fator de crescimento inicial da economia previsto para 1,0506 em 1998. Desta forma o “ICMS garantindo” para São Paulo diminuiu ao invés de aumentar, fazendo com que o governo paulista continuasse não recebendo repasses significativos também em 1998.

## **IX. PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 329 DE 30 DE NOVEMBRO DE 1998**

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

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

- **Janeiro**

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

- **Fevereiro**

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

- **e assim, sucessivamente**

Tabela 3

**CÁLCULO DO FATOR DE EFICIÊNCIA (LC 87/96)**  
**Cálculo de Acordo com o Anexo da LC 87/96**

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

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

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

**2.** Dados a partir de Janeiro de 1998:

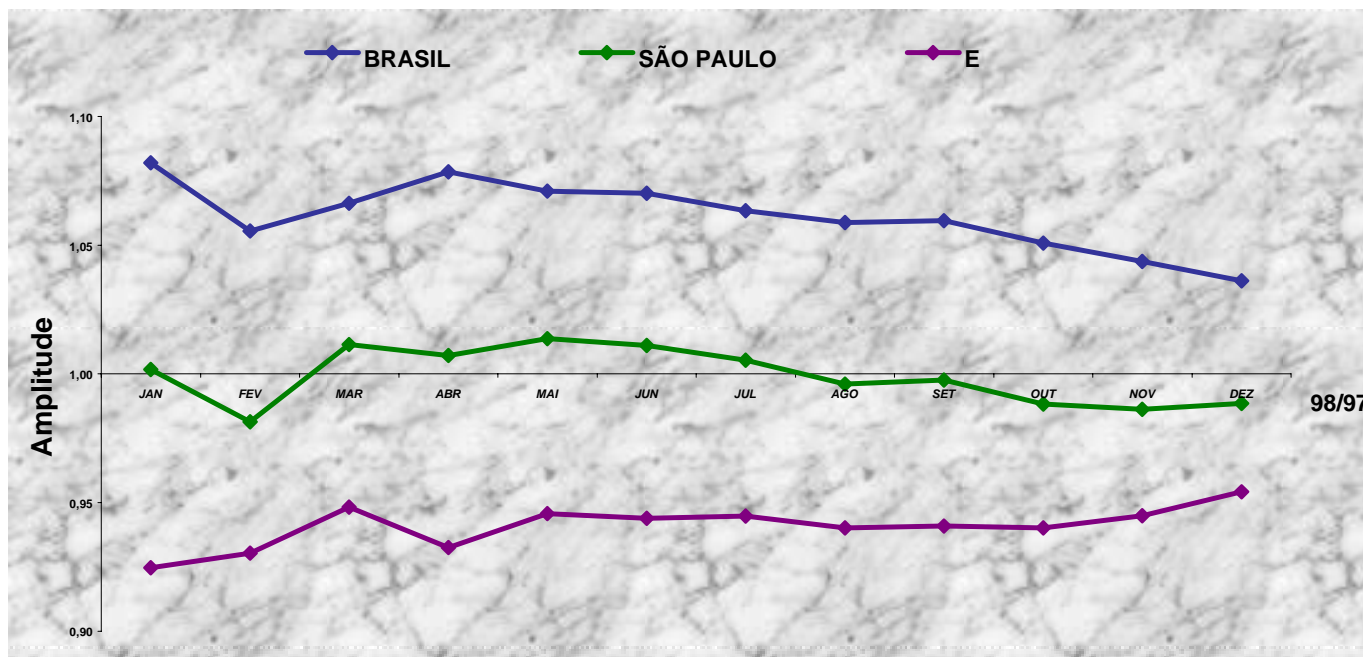
**2.1** Dados do Brasil: De Janeiro a Setembro de 1998 dados definitivos

A partir de Outubro de 1998, estimativa de igual variação apresentada para o Estado de São Paulo em relação ao mês anterior no ano de 1998.

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

Agosto a Outubro de 1998 dados provisórios (contabilizados).

## Gráfico 8

**COMPORTAMENTO DA EFICIÊNCIA NO MÊS**  
Cálculo de acordo com o anexo da LC 87/96 (98/97)

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

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



Tabela 4

**CÁLCULO DO FATOR DE EFICIÊNCIA (LC 87/96)**  
**Cálculo de Acordo com o Modelo da Portaria Interministerial**

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

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

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

**2.** Dados a partir de Janeiro de 1998:

**2.1** Dados do Brasil: De Janeiro a Setembro de 1998 dados definitivos:

A partir de Outubro de 1998, estimativa de igual variação apresentada para o Estado de São Paulo em relação ao mês anterior no ano de 1998.

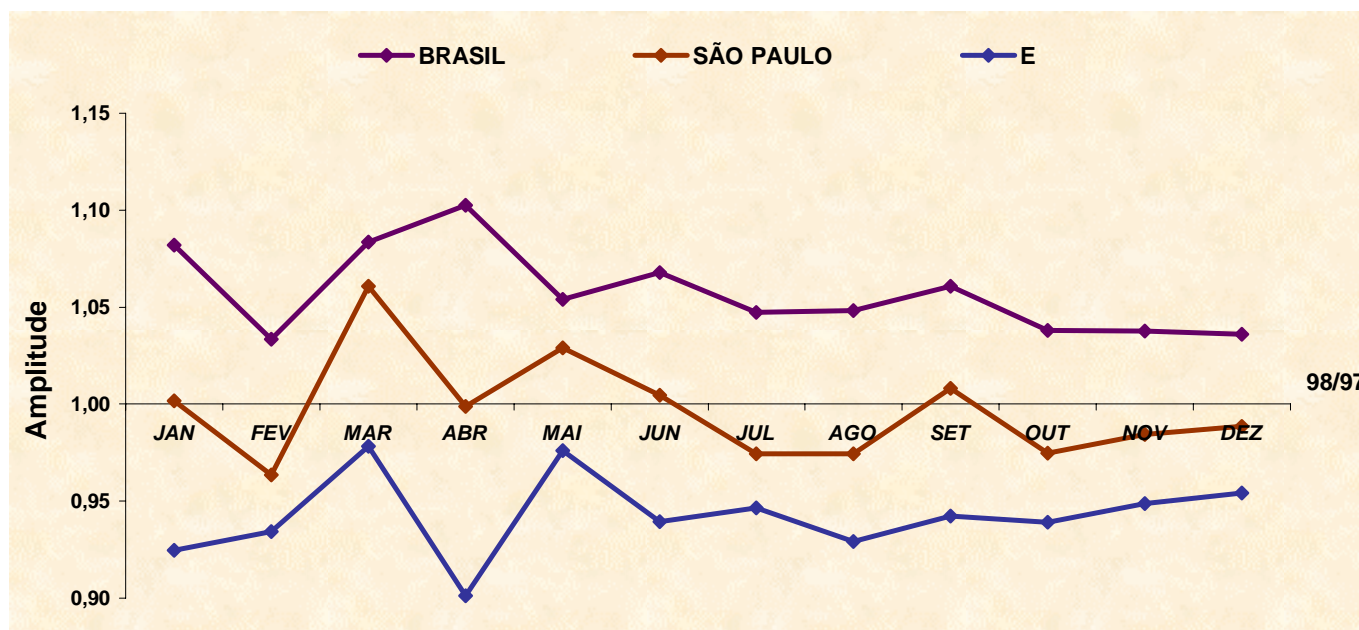
**2.2** Dados do Est. de São Paulo: Janeiro a Junho de 1998 dados efetivos (contabilizados).

Agosto a Outubro de 1998 dados provisórios (contabilizados).

## Gráfico 9

# COMPORTAMENTO DA EFICIÊNCIA MÉDIA

### Cálculo de Acordo com a Portaria Interministerial





## **X. A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1816: REABRINDO A OPÇÃO PARA O FATOR DE EFICIÊNCIA**

Com as crescentes perdas provocadas pelo Fator de Eficiência, reabriram-se as negociações entre o governo federal e os estados. Esta negociação era particularmente relevante para o Estado de São Paulo que por ter uma economia de base fortemente industrial sentia mais os efeitos da recessão, o que reduzia o fator de eficiência e, assim o ICMS garantido. Desta forma, as perdas praticamente não eram ressarcidas, fazendo com que a Lei Kandir tivesse um fortíssimo impacto sobre as finanças estaduais.

As negociações com o Governo Federal eram, no entanto, bastante complicadas. Conceitualmente, o Governo Federal argumentava que havia criado um “Seguro Receita” que embutia um mecanismo de “prêmio” para os estados que melhorassem o sistema de arrecadação de ICMS. Era sob este prisma que analisava o fator de eficiência, recusando-se a admitir que este fator era contaminado por movimentos cíclicos da economia, que nada tinham a ver com o aperfeiçoamento na arrecadação do ICMS.

A contaminação do fator de eficiência por movimento cíclicos era aparente em São Paulo onde se empreendia um amplo programa de modernização da máquina tributária financiado com um empréstimo de US 58,6 milhões do Banco Interamericano de Desenvolvimento. A implementação deste projeto, iniciado em 1996, revelava claros ganhos de eficiência associados a :

- (i) informatização e modernização da máquina tributária ,
- (ii) posto fiscal eletrônico(acesso pela Internet, Guia Eletrônica de Informação e Apuração do ICMS), e

(iii) treinamento e capacitação de servidores; melhoria no gerenciamento de causas judiciais, com maior agilidade na cobrança da dívida ativa.

O fato é que os efeitos deste amplo programa de modernização não se refletiam em uma melhora no fator de eficiência dado que o critério de cálculo era fortemente influenciado pelo processo recessivo que era mais acentuado na economia paulista do que na economia brasileira. Ou seja, São Paulo por ter uma economia fortemente industrial sentia mais fortemente o efeito da recessão que o restante do país. Como o fator de eficiência era calculado através do desempenho comparativo da arrecadação de ICMS de São Paulo em relação ao Brasil resultava que a eficiência relativa de São Paulo estava diminuindo. São Paulo deixava assim de receber o prêmio de eficiência apesar de estar modernizando e aperfeiçoando sua máquina tributária num ritmo muito superior ao restante do país.

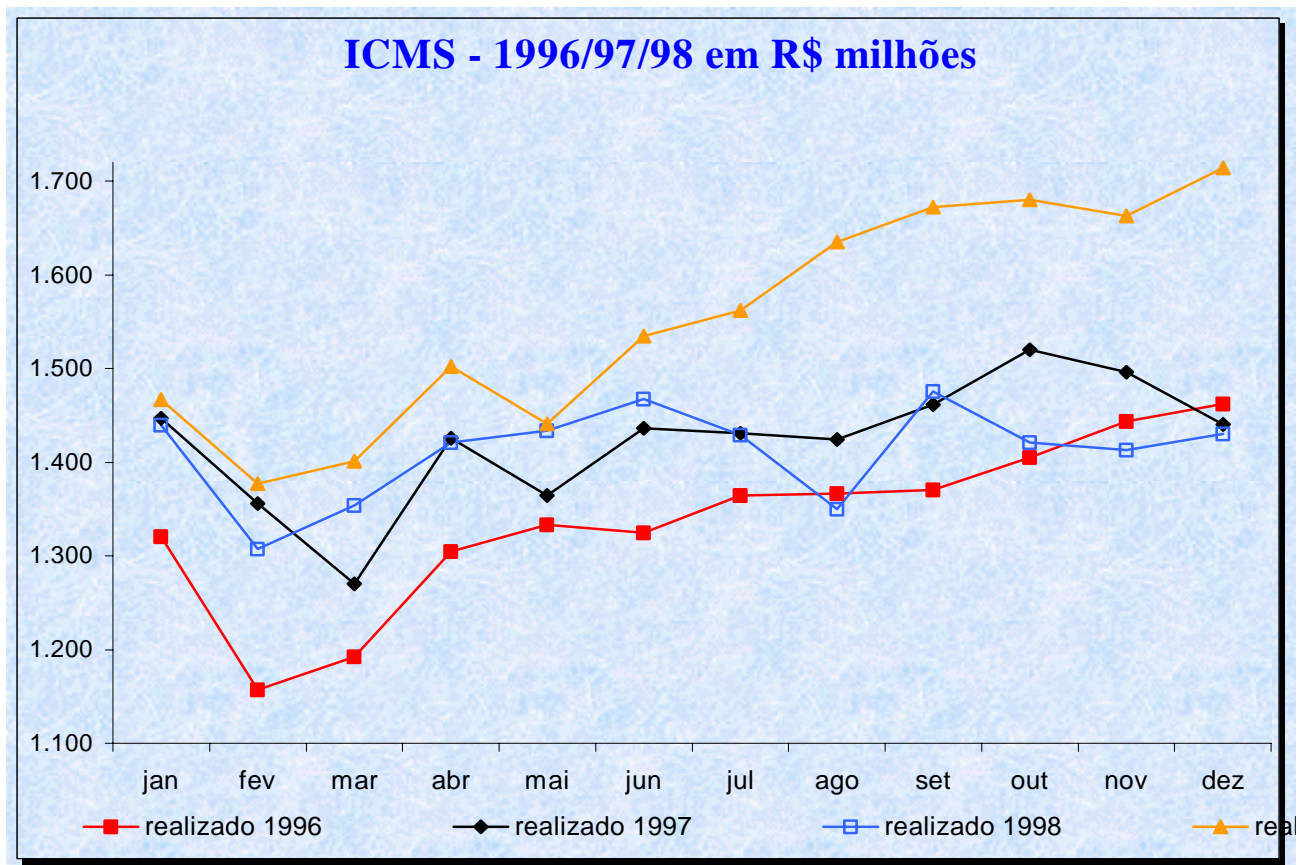
No início de 1999, o Governo Federal convenceu-se de que o mecanismo de “Seguro Receita” baseado no fator de eficiência, penalizava excessivamente alguns estados tais como São Paulo. Contribuiu para isto a forte tendência decrescente da arrecadação de ICMS que desequilibrava as finanças estaduais, podendo por em risco até mesmo o pagamento da dívida duramente renegociada com o Governo Federal, no âmbito da Lei 9496/97.

A renegociação da dívida ao impor pesados encargos relativos ao pagamento de juros e amortização que iniciaram com 11,5% da Receita Líquida Real em 1997, aumentando 0,5% ao ano até atingir 13% em 2000. A rigor poderia-se pensar que ao ser calculada sobre a Receita Líquida Real, o pagamento dos serviços acompanhavam as perdas de arrecadação de tal forma que a queda do ICMS provocados pela Lei Kandir não significaria proporcionalmente um maior sacrifício para São Paulo. Isto no entanto não ocorreria. O serviço da dívida ao serem calculados sobre a média da Receita Líquida Real dos últimos 12 meses, apresentava um comportamento cíclico assimétrico em relação a arrecadação do ICMS. Ou seja, o valor a ser pago mensalmente para a dívida, caía muito mais

lentamente do que a queda da arrecadação provocando mês a mês, num aumento da parcela dos serviços sobre a Receita Líquida Real. Desta forma, o mecanismo do “Seguro Receita” começava a tornar-se conflitante com as regras da renegociação da dívida que o Governo Federal tinha acordado com os estados.

Como mostra o Gráfico 10, a receita real de ICMS despencou no segundo semestre de 1998 a níveis abaixo de 1997 e 1996:

**GRÁFICO 10**



Esta forte queda de arrecadação tinha dois efeitos práticos sobre as finanças estaduais. Primeiro, reduzia a capacidade de pagamento do Estado em relação aos compromissos já assumidos. Segundo, reduzia o ressarcimento das perdas por influenciar negativamente o cálculo do fator de eficiência.

Foi neste contexto que o Governo Federal convenceu-se que era necessário modificar a lei para evitar os efeitos perversos do chamado “Seguro Receita”. Neste sentido, editou a Medida Provisória nº 1816 de 18/03/99, alterando o item 6 do anexo da LC 87/96 de modo a permitir aos estados-membros anualmente, e retroativamente a janeiro de 1998, realizar a opção por um dos dois métodos de cálculo do fator de eficiência previstos na lei.

Em outras palavras, a MP nº 1816 permitiu que os estados revissem sua opção de cálculo do fator de eficiência retroativamente a janeiro de 1998. Os estados que tinham optado pela medida de eficiência baseada no desempenho do ICMS relativo aos demais estados, puderam optar pelo método de crescimento da arrecadação em relação ao crescimento do PIB. A vantagem desta última opção é que o piso mínimo da eficiência é igual a 1 o que , no caso de São Paulo, neutralizava o impacto da recessão sobre o cálculo do ressarcimento.

É importante destacar que a MP nº 1816 teve efeito retroativo a janeiro de 1998, o que permitiu compensar a perda na arrecadação de ICMS que ocorreu no segundo semestre de 1998. Ao garantir a retroatividade a MP estabeleceu que o ressarcimento referente até a data da publicação da MP seria compensado no pagamento da parcela mensal da dívida referente a Lei nº 9496 através de um encontro de contas entre Estado e União, o que foi efetivamente realizado em março de 1999.

Com a publicação da MP, o Estado de São Paulo refez sua opção para o cálculo da eficiência, o que permitiu que recebesse R\$ 545,1 milhões (quota parte do estado) contra R\$ 50,8 milhões que seriam pagos pela opção original.

O mecanismo de pagamento baseado no encontro de contas foi estabelecido por apresentar duas vantagens para a União. Primeiro, evitava uma volumosa transferência de recursos de R\$ 956 milhões para os estados dos quais R\$ 776 milhões seriam destinados a São Paulo. Segundo, evitava que o ressarcimento adicional aos estados impactasse o cálculo do superávit primário o que eventualmente poderia comprometer as metas negociadas com o FMI. Isto porque, a receita financeira da União decorrente do pagamento de serviços da Lei nº 9496 não é computado no cálculo da receita ao contrário do gasto com ressarcimento que entra no cômputo das despesas não financeiras. A compensação permitiu assim que a União neutralizasse o impacto do ressarcimento sobre as despesas, compensando-a com uma receita que por ter natureza financeira não é computada no cálculo do superávit.

## **XI. A POLÊMICA POLÍTICA PROVOCADA PELA MP Nº 1.913**

A edição da MP provocou uma forte reação política de alguns estados que viram na medida uma forma do Governo Federal beneficiar São Paulo. As críticas mais contundentes vieram do senador Antonio Carlos Magalhães. Em carta dirigida à jornalista Sonia Racy do jornal O Estado de São Paulo, publicada na coluna “Direto da Fonte” o senador argumentou que:

- “ a) A Lei Kandir criou um seguro-receita, através de repasses da União, para recompor as perdas na arrecadação do ICMS, em função das desonerações estabelecidas. O impacto da medida se colocou de forma diferenciada para cada estado. A União ofereceu aos estados duas formas para escolha do método de cálculo para a reposição das perdas, concedendo um prazo para a opção. Cada estado faz a sua e ao que lhe pareceu melhor. Posteriormente, a União, através da Medida Provisória nº 1816/99, permitiu a revisão da

opção, ao que se viu, notadamente para benefício do Estado de São Paulo e, mais, com efeito retroativo a 1998.

- b) Os valores acumulados até dezembro de 1998, com impacto da mudança importaram em R\$ 917,8 milhões, para repasse a todos os estados da federação. Ao Estado de São Paulo, maior beneficiário, coube uma recuperação de crédito de R\$ 728,5 milhões, correspondentes a 79,4% do total. A Bahia recebeu R\$ 4 milhões”.

O fato é que o senador baseava-se apenas no repasse provocado pela MP nº 1.913 desconsiderando a soma dos ressarcimentos anteriores. A resposta do Governador Covas ascendeu uma forte polêmica que se prolongou por várias semanas .

Covas argumentou que os dados de Antonio Carlos Magalhães eram incompletos, deixando uma falsa impressão de que o Governo Federal estava beneficiando São Paulo, quando na prática estava apenas corrigindo uma distorção da Lei que prejudicava fortemente alguns estados entre os quais São Paulo. Ou seja, o efeito da MP no ressarcimento de São Paulo não podia ser considerado independente das portarias e resoluções anteriores, que foram editadas exatamente para eliminar outras distorções da Lei Kandir e beneficiaram outros estados entre os quais a Bahia.. Analisando o impacto do conjunto de todas medidas editadas pelo Governo Federal sobre o valor ressarcido aos estados, o argumento de ACM perdia a consistência, dizia Covas.

Em outras palavras, Covas argumentou que não era correto a tese o argumento de ACM de que São Paulo recebeu R\$ 728,5 de ressarcimento, correspondendo a 79,4% do total, enquanto a Bahia recebeu apenas R\$ 4 milhões. Considerando o valor acumulado do ressarcimento São Paulo teria recebido apenas 25% do total, portanto uma participação bastante inferior aos 79 % citados pelo senador . A Bahia, ao contrário, teve uma ressarcimento de R\$ 493 mi e não de R\$ 4 mi como afirma ACM. Concluindo, Covas argumentou , que a MP nº 1.913 apenas procurou corrigir

distorções da Lei Kandir que, ao contrário do que argumentava ACM , vinha beneficiando a Bahia muito mais que São Paulo.

## **XII. AVALIAÇÃO DO RESSARCIMENTO ACUMULADO NO PERÍODO 1996-99.**

A disputa política ente o governador Covas e o senador Antonio Carlos Magalhães pode ser esclarecida fazendo uma avaliação conjunta das portarias, resoluções e medidas provisórias que vieram alterar as regras de ressarcimento previstas no mecanismo de “Seguro Receita” previsto na lei original.

Para esta análise conjunta é importante resumir toda a mudança de regulamentação editada pelo Governo Federal após a promulgação da lei, em setembro de 1996, relativa a transferência para os estados a título de ressarcimento da Lei Kandir. Durante o período set/1996 a mar/1999, os mecanismos que estabeleceram as regras de ressarcimento foram os seguintes:

- a) **Antecipação de Out/96 (item 4 do Anexo da Lei nº 87/96)** - consta do anexo da lei que o Governo Federal liberaria a título de antecipação R\$ 500.000.000,00 para o conjunto de estados e municípios. O Estado de São Paulo recebeu r\$ 136.863.000,00.
- b) **Portaria nº 213/97** – Reviu a forma de cálculo do Valor Previsto de Entrega (VPE), durante o período de transição (julho/96 a junho/97), de maneira que o critério adotado estabelecia a ponderação de 12 meses, onde o último mês era ponderado de forma a completar um período de 12 meses (pág.23).
- c) **Portaria nº 340** – A lei estabelecia a partir de jan/98 a inclusão do fator de eficiência, cujo o cálculo se daria pela comparação de meses gradualmente

acumulado. A portaria estabeleceu um critério ponderado de doze meses onde o último mês era ponderado de maneira a completar doze meses (págs. 28/31).

- d) **Medida Provisória 1913 , editada em 18 de março de 1999** - reabriu a possibilidade de opção do cálculo de eficiência retroativamente à jan/98. Os Estados que tinham optado pela medida de eficiência baseada no desempenho do ICMS relativo aos demais estados, puderam optar pelo método de crescimento da arrecadação em relação ao crescimento do PIB. A vantagem desta opção é que o piso mínimo da eficiência era igual a 1 (hum).

Na realidade, o mecanismo de restituição proposto na Lei Kandir revelou-se um enorme quebra-cabeça. Durante as negociações iniciais entre os estados e o Governo Federal considerou-se necessário realizar o ressarcimento através de uma estimativa inicial das perdas calculadas pelos estados segundo critérios discutidos anteriormente. Essas estimativas de perda colocadas no anexo da lei são apresentadas na Tabela 5.

Como pode-se notar pelos dados desta Tabela , pelas estimativas iniciais caberia ao Estado de São Paulo receber cerca de R\$ 985 milhões em 1997 e R\$ 1293 milhões em 1998 valores esses que somados correspondiam a cerca de 29,39 % da restituição total prevista.

Com a substituição da proposta inicial de ressarcimento pela perda estimada pelo “Seguro Receita”, as restituições efetivas passaram a obedecer critérios que, na prática, mostraram quase nenhuma associação com as perdas efetivas. Na realidade, a complexidade da fórmula de “Seguro Receita” não permitiu a seus idealizadores estimarem corretamente seus impactos sobre a restituição. Desta forma, apesar de sofrer perdas significativas com a implementação da lei , entre 1986 (setembro) e 1998, o Estado de São Paulo só havia recebido uma antecipação inicial de R\$ 136,8 milhões em 1996. Ironicamente a restituição calculada pela fórmula do “Seguro Receita” atribuiu ao estado apenas R\$ 530, em 1987 e R\$ 53 mil em 1998.



**Tabela 5**  
**RESSARCIMENTO: Valor efetivo vs Valor previsto**

em R\$ mil

UF	Ressarcimento	%	ICMS arrecadado 1998	%	Distribuição prevista pela Lei
AC	5.932,27	0,07%	77.233,00	0,13%	
AL	30.611,14	0,35%	422.658,00	0,69%	1,21%
AP	29.826,39	0,34%	65.091,00	0,11%	0,49%
AM	72.902,00	0,83%	1.034.703,00	1,70%	1,14%
BA	493.337,77	5,59%	2.701.392,00	4,43%	3,77%
CE	110.673,98	1,25%	1.361.763,00	2,24%	1,89%
DF	6.587,90	0,07%	979.625,00	1,61%	1,33%
ES	370.615,73	4,20%	1.496.776,00	2,46%	3,86%
GO	10.240,32	0,12%	1.558.743,00	2,56%	2,12%
MA	133.949,75	1,52%	430.756,00	0,71%	1,49%
MT	270.179,73	3,06%	816.110,00	1,34%	2,12%
MS	188.250,33	2,13%	652.895,00	1,07%	1,63%
MG	1.025.776,88	11,62%	5.582.131,00	9,16%	11,58%
PA	532.878,10	6,04%	868.424,00	1,43%	3,86%
PB	4.875,93	0,06%	548.126,00	0,90%	0,52%
PR	1.128.074,12	12,78%	2.929.402,00	4,81%	8,96%
PE	61.182,77	0,69%	1.719.572,00	2,82%	2,31%
PI	25.488,27	0,29%	320.621,00	0,53%	0,42%
RN	2.946,26	0,03%	510.153,00	0,84%	0,60%
RS	865.761,64	9,81%	4.232.060,00	6,95%	8,46%
RJ	894.299,86	10,13%	6.360.804,00	10,44%	8,39%
RO	2.029,02	0,02%	301.705,00	0,50%	0,41%
RR	1.312,35	0,01%	69.067,00	0,11%	0,07%
SC	314.659,02	3,57%	2.016.151,00	3,31%	3,28%
SP	2.238.930,63	25,37%	23.319.364,00	38,28%	29,39%
SE	2.037,52	0,02%	358.570,00	0,59%	0,43%
TO	640,46	0,01%	181.856,00	0,30%	0,15%
<b>TOTAL</b>	<b>8.824.000,14</b>	<b>100,00%</b>	<b>60.915.751,00</b>	<b>100,00%</b>	<b>99,86%</b>

Esta distorção que de alguma forma afetou vários estados acabou forçando o Governo Federal a promover sucessivos reamentos da fórmula de “Seguro Receita até abandoná-la completamente em 2000 após forte pressão dos estados.

A Tabela 6 detalha o impacto individual desta sequência de reamentos implementados pelas resoluções, portarias e MP descritos acima. Analisando o efeito conjunto destes instrumentos nota-se que durante 1997-98, a fórmula original de seguro receita complementada pela Portaria nº 213/97 e Portaria nº 340/98 privilegiou principalmente Minas Gerais, Bahia, Paraná e Rio de Janeiro. Esta situação só foi revertida a partir de 1999 quando a MP nº 1913, cujos efeitos eram retroativos a janeiro de 1998, foi implementada. Em decorrência desta MP, São Paulo pode receber R\$ 1952 milhões.

É, no entanto, importante notar que apesar da MP nº 1913 ter assegurado uma compensação mais adequada das perdas incorridas por força da lei, a participação do estado no valor total ressarcido continuou abaixo do previsto na lei. Como mostra a Tabela 5, até setembro de 1999 o Estado de São Paulo tinha recebido 25,37% do ressarcimento total contra 29,39% do previsto no anexo da lei.

### **XIII. OTETO FIXADO PELO “VALOR MÁXIMO DE ENTREGA”**

As negociações que culminaram com a Medida Provisória nº 1913/99, deixaram a impressão de que as principais distorções provocadas pelo mecanismo do “Seguro Receita” estavam definitivamente equacionadas. Sendo assim, os estados passariam a ser ressarcidos dentro dos princípios que pautaram as negociações iniciais. Isto, no entanto, não ocorreu. A complexidade da Lei Kandir era de tal ordem que era impossível prever todas suas distorções. Ao se resolver um problema surgia outro logo a seguir. E assim, ocorreu também quando se imaginava que a mudança na opção pela modalidade do cálculo da eficiência tinha equacionado as distorções associadas ao cálculo do ressarcimento.

**Tabela 6**  
**RESSARCIMENTO ACUMULADO 1996/99**

UF	LC 87/96: adiant. + valor líquido					Port. 213/97: adiant.+líg		Port. 340/98: val. Líg		MP 1913	Totais=LC 87/96 + Port.213/97 Port. 340/98		
	Valores executados				Projeção	Valores executados		Valores executados		Executados	Valores executados		
	1996	1997	1998	1999 (até 30/09)	1999 (out a dez)	1997	1998	1998	1999	1999	1996	1997	1998
AC	740,45		2.666,20	136,98		343,04		1.845,60			740,45	343,04	4.711,80
AL	6.749,84		13.194,70	3.650,60		690,90		5.621,54	703,56		6.749,84	690,90	18.816,24
AP	4.590,37	1.356,66	8.987,74	6.839,68	400,33	1.329,24		5.045,70	12,14	1.264,53	4.590,37	2.685,90	14.033,44
AM	4.725,46		27.959,45	29.896,28	10.320,81						4.725,46	-	27.959,45
BA	17.918,70	64.294,92	94.753,19	113.690,86	39.135,94	98.015,22	476,92	60.460,97		4.591,05	17.918,70	162.310,14	155.691,08
CE	9.222,31		32.037,32	51.456,84	8.997,68	470,79		8.164,58	324,46		9.222,31	470,79	40.201,90
DF	6.587,90										6.587,90	-	-
ES	37.856,09	15.261,57	79.465,61	113.164,66	45.156,77	10.174,92				69.536,11	37.856,09	25.436,49	79.465,61
GO	10.185,50			54,82							10.185,50	-	-
MA	8.303,30	38,52	46.932,61	46.381,15	16.507,29	13.086,09				2.700,79	8.303,30	13.124,61	46.932,61
MT	13.160,48	13.513,70	7.426,84	52.438,43	16.984,21	80.652,42	10.569,03	41.416,50	427,60	33.590,52	13.160,48	94.166,12	59.412,37
MS	10.373,77	3.437,12	23.332,94	26.869,51		74.855,94	10.026,93	34.984,56	4.369,56		10.373,77	78.293,06	68.344,43
MG	60.132,79	15.572,01	337.518,47	381.566,94	134.714,46	96.272,21					60.132,79	111.844,22	337.518,47
PA	22.166,86	103.298,91	171.874,90	142.632,59	38.434,61	20.167,37	14.276,30			20.026,56	22.166,86	123.466,28	186.151,20
PB	3.726,16	122,55								1.027,22	3.726,16	122,55	-
PR	70.520,53	178.079,84	362.089,43	311.868,96	111.070,48	66.875,11			27.569,77		70.520,53	244.954,95	362.089,43
PE	11.281,06		29.373,85	14.300,90				6.080,78	146,18		11.281,06	-	35.454,63
PI	2.026,92	5,28	3.352,96	2.093,49	1.278,74	3.190,24				13.540,64	2.026,92	3.195,52	3.352,96
RN	2.946,26										2.946,26	-	-
RS	43.562,90	9.382,12	247.542,17	244.115,43	102.259,20	31.494,18	172.265,22			15.140,42	43.562,90	40.876,30	419.807,39
RJ	40.782,15	234.316,84	184.305,21	122.209,71		295.673,48	1.304,89			15.707,58	40.782,15	529.990,32	185.610,10
RO	2.029,02										2.029,02	-	-
RR	310,80			3,52				998,03			310,80	-	998,03
SC	16.152,45	132,60	102.776,58	101.616,05	35.380,97	51.776,78	4.434,41			2.389,18	16.152,45	51.909,38	107.210,99
SP	136.863,10	0,53	59,26	714.168,66	298.920,41	149.876,88			162.428,54	776.613,25	136.863,10	149.877,41	59,26
SE	2.037,52										2.037,52	-	-
TO	640,46										640,46	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>545.593,15</b>	<b>638.813,17</b>	<b>1.775.649,43</b>	<b>2.479.156,06</b>	<b>859.561,90</b>	<b>994.944,81</b>	<b>213.353,70</b>	<b>164.618,26</b>	<b>195.981,81</b>	<b>956.127,85</b>	<b>545.593,15</b>	<b>1.633.757,98</b>	<b>2.153.821,39</b>

Neste sentido, uma nova polêmica relativa a Lei Kandir apareceu em 1999. A questão mais uma vez estava associada ao ressarcimento calculado pela fórmula do “Seguro Receita”. Retornando a fórmula, explicitada no item V do anexo da lei, o valor do ressarcimento para cada estado, denominado de “Valor Apurado da Entrega (VE)” seria calculado pela seguinte equação:

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

sujeito a:  $VE \leq VME$ ,

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

**onde: ICMS<sub>b</sub>** = valor do ICMS do período base no período  $t$

**ICMS<sub>r</sub>** = valor do ICMS arrecadado no período  $t$

**P** = fator de atualização

**A** = fator de ampliação

**N** = período de 12 meses

**VME** = valor máximo da entrega no período  $E$

**VE** = valor da entrega no período  $t$

**VPE** = valor previsto da entrega no período  $t$

**T** = fator de transição

A questão surgia agora associada a restrição de que o Valor de Entrega estava sujeito a um teto denominado “Valor Máximo de Entrega”. A importância desta restrição ainda não tinha aparecido dado que até 1999 os valores a serem ressarcidos eram inferiores ao estabelecido pelo cálculo do Valor Máximo de Entrega (VME). Desta forma, o impacto desta restrição passava despercebido aos estados. Esta situação alterou-se radicalmente em 1999.

Melhor explicando: o cálculo do ressarcimento (Valor da Entrega) era limitado por um teto chamado de Valor Máximo de Entrega (VME). Este teto ou limite máximo tomava como base o chamado de Valor Previsto da Entrega (VPE) especificado nos itens 5.8.1 e 5.8.2 do anexo da lei para os anos de 1996/97 e 1998, respectivamente. Este valor, que era definido para cada Estado, era dividido por doze e multiplicado por três fatores:

(i) fator de atualização (P);

(ii) fator de ampliação (A) e

(iii) fator de transição (T).

O fator de ampliação (A) , especificado no item 5.4 do anexo da lei, era calculado pela fórmula:  $A=C \times E$ , onde  $E$  era o fator de eficiência que permitia as duas fórmulas de cálculo discutidas anteriormente no item VII e  $C$  era o fator de crescimento que teria os seguintes valores pré-determinados:

1996	=	1,03
1997	=	1,03
1998	=	1,0506
1999 e seguintes	=	1,0716

O fator de atualização (P) era determinado pela razão entre o índice de preços médio do período de referência e o índice de preço médio do período base, adotando-se o Índice Geral de Preços – Conceito Disponibilidade Interna (IGI-DI). O período base, por sua vez, era fixado de julho de 1995 a junho de 1996. Portanto, o fator de atualização referia-se a variação do IGP entre o período considerado e o período julho/95 – junho/96.

Finalmente, o fator de transição (T) procurava estabelecer uma regra de saída para o modelo de ressarcimento. Neste sentido, o fator de atualização assumia valores decrescentes tal como segue:

<i>1996/97/98</i>	$\Rightarrow$	$T = 1$
<i>1999</i>	$\Rightarrow$	$T = 0,9$
<i>2000</i>	$\Rightarrow$	$T = 0,775$
<i>2001</i>	$\Rightarrow$	$T = 0,625$
<i>2002</i>	$\Rightarrow$	$T = 0,5$

A partir de 2002 o ressarcimento seria desativado tal como se especificava no item 2 do anexo, a não ser em alguns casos excepcionais listados.

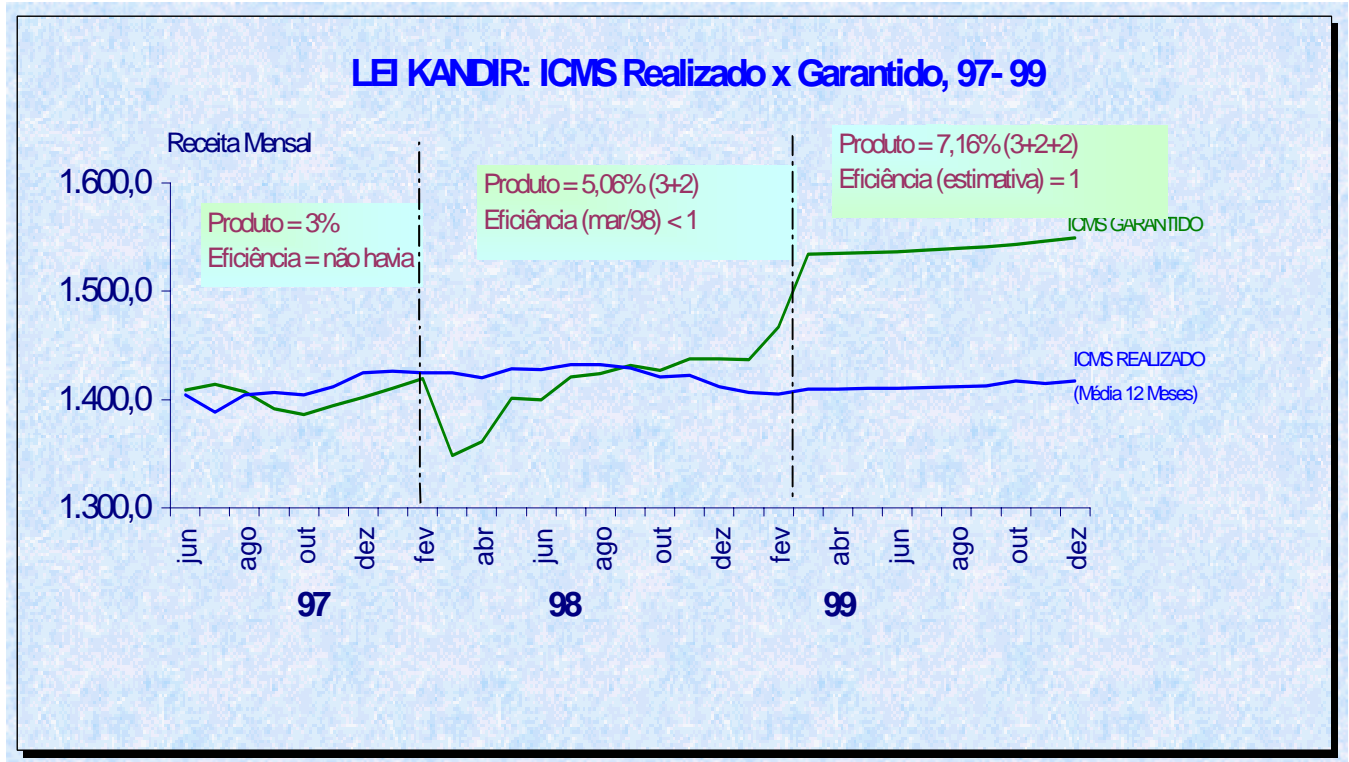
É fácil ver que o fator de transição só começava a ter impacto sobre o cálculo do ressarcimento a partir de 1999 quando assumia valores inferiores a 1. Ou seja, entre 1996/98, com  $T=1$  seu impacto no cálculo do teto era neutro. Porém, a partir de 1999, ao assumir valores inferiores a 1 ele rebaixava o teto, ou seja, o Valor Máximo de Entrega, limitando ou reduzindo o valor de ressarcimento aos estados.

Assim em 1999, o Estado de São Paulo passou a enfrentar uma nova dificuldade em relação a Lei Kandir. O valor inicialmente estimado para o ressarcimento (VE) alcançou R\$ 1692,5 milhões de reais (Quota Parte do Estado). No entanto, a existência do "teto" estabelecido no item 5.8 do anexo da lei, restringiu o valor do repasse a R\$ 872,3 milhões que era o valor do teto calculado para aquele ano. O Estado de São Paulo teve assim um corte de R\$ 820 milhões em relação a perda estimada pela desoneração imposta pela Lei nº 87/96.

A lógica complexa imposta pela lei determinava que o valor do ressarcimento seria calculado através da comparação entre a receita efetivamente realizada no período com a receita projetada esta calculada com base na receita do período base multiplicada pelos fatores de ampliação, atualização e transição. Este valor do ressarcimento (VE) era, no entanto, sujeito a um valor máximo (VME) que tinha como base um valor inicial especificado nas tabelas especificadas apresentadas nos itens 5.8.1 e 5.8.2 do anexo da lei e que tinham sido elaboradas para cada estado nas negociações entre Governo Federal e Estados que precederam a aprovação da lei. Este valor máximo calculado inicialmente para 1996, 1997 e 1998 seria corrigido pelos fatores de atualização e ampliação e sobre o resultado seria aplicado o redutor T. Se o valor calculado para o ressarcimento (VE) fosse maior que o VME prevalecia este último, imputando assim uma perda ao estado.

Foi esta a situação que prevaleceu para o Estado de São Paulo. Esses complexos cálculos são melhores entendidos através dos gráficos 11 e 12. O gráfico 11 compara mensalmente o ICMS realizado com o ICMS garantido no período entre junho de 97 e dezembro de 1999. Como se pode notar, até setembro de 1998, o ICMS garantido era inferior ao ICMS realizado o que significa dizer que o Estado de São Paulo não tinha direito a ressarcimento. As razões para esta situação estavam associadas a escolha do período base e ao critério de cálculo do fator de eficiência. Esta situação se inverte a partir de setembro de 1998, quando o ICMS garantido torna-se maior que o ICMS realizado, assegurando ao Estado de São Paulo o ressarcimento de suas perdas associadas a desoneração determinadas pela lei.

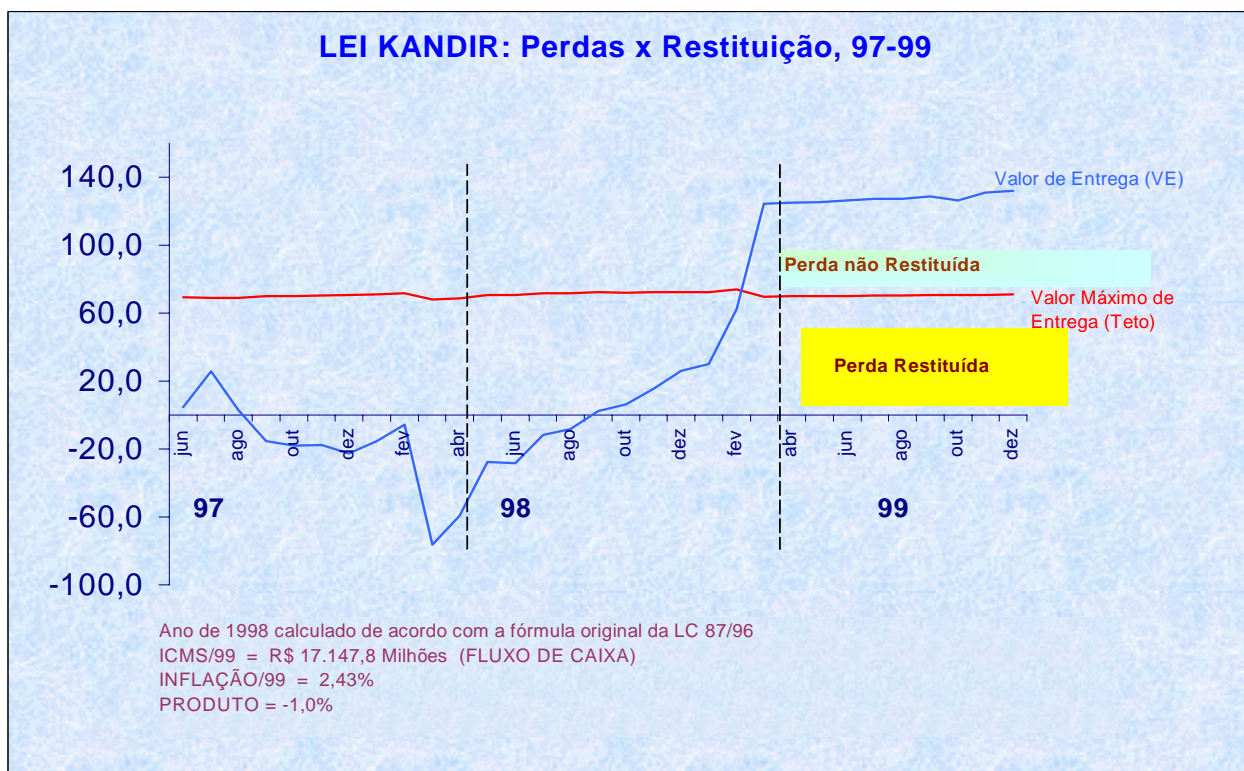
## GRÁFICO 11



Em princípio, dado que o ICMS garantido era maior que o ICMS realizado estaria assegurado a diferença como o valor a ser ressarcido ao estado, chamado de Valor da Entrega (VE). Isto efetivamente ocorreu até março de 1999. A partir daí a situação muda radicalmente como mostrado no gráfico 12. Este gráfico compara mensalmente o Valor da Entrega com o Valor Máximo da Entrega que estabelecia o teto para o ressarcimento.



## GRÁFICO 12



Como mostra o gráfico a partir de janeiro de 1999 o Valor da Entrega ultrapassa o teto estabelecido pelo Valor Máximo de Entrega fazendo com que as perdas tal como estimadas pelo VE fossem apenas parcialmente ressarcidas. Esta situação perdura ao longo de todo ano de 1999, quando VE mantém-se em torno de R\$ 141 milhões/mês, portanto, quase o dobro do teto de R\$ 72 milhões que prevaleceu neste período. Desta forma, o Estado de São Paulo arcava mensalmente com uma perda não restituída próxima de R\$ 70 milhões/mês, ou seja, mais de R\$ 800 milhões no ano.

Esta mesma situação se verificou para a maioria dos estados brasileiros o que levou a uma forte pressão política dos governadores para que o Governo Federal mudasse

os critérios de ressarcimento. Esta foi a negociação que prevaleceu durante o segundo semestre de 1999.

#### **XIV. FUNDO ORÇAMENTÁRIO**

As perdas provocadas pela Lei Kandir e a enorme complexidade dos procedimentos de ressarcimento fizeram com que os estados pleiteassem junto ao Governo Federal mudanças na lei. Essas reivindicações foram canalizadas através de uma série de reuniões de governadores que tiveram lugar em Alagoas, Granja do Torto em Brasília e Curitiba. Dessas reuniões surgiu uma extensa pauta de reivindicações a ser negociada com o Governo Federal.

No que se refere a Lei Kandir a negociação centrou-se em três pontos principais:

- (i) criação de mecanismos que reduzissem as perdas dos estados tais como o parcelamento de 48 meses do direito ao crédito de ICMS nas aquisições de bens de capital que na versão original da lei permitia que fosse abatido à vista.
- (ii) criação de restrições ao aproveitamento do crédito de ICMS relativo a aquisição de energia elétrica e serviços de comunicação.
- (iii) transformação do mecanismo de "Seguro Receita" em Fundo Orçamentário de Compensação, no valor inicial de R\$ 3,8 bilhões que já estavam consignados no OGU; o principal efeito desta medida seria a eliminação do teto estabelecido pelo Valor Máximo de Entrega (VME).

Essas negociações culminaram com a aprovação da Lei Complementar nº 102 de 11 de julho de 2000 que alterou alguns dispositivos centrais da Lei nº 87/96. Em primeiro lugar, cabe destacar a transformação do "Seguro Receita" em "Fundo Orçamentário de Compensação" das perdas provocadas pela Lei Complementar nº

87/96. Este fundo orçamentário iniciaria com R\$ 3.864 milhões em 2000 , passando para R\$ 3.148 milhões em 2001, sendo corrigido monetariamente nos dois próximos anos.

Em segundo lugar, a nova lei limitou também o aproveitamento do crédito de ICMS relativo, a energia elétrica e comunicações. A Lei nº 87/96 permitia a utilização do crédito gerado no processo produtivo na indústria, agricultura e serviços comerciais. A Lei Complementar nº 102/2000 limitou a utilização na indústria e nas hidroelétricas.

Finalmente, se determinou que a apropriação dos créditos de ICMS relativos a aquisição de bens de ativo permanente se daria a razão de um quarenta e oito avos por mês, ao contrário da sistemática anterior que permitia a utilização integral quando da entrada do bem no estabelecimento.

A rigor essas modificações beneficiaram todos estados inclusive São Paulo. Particularmente, a transformação do "Seguro Receita" em Fundo Orçamentário permite um maior aporte de recursos para todos estados a título de compensação financeira das perdas decorrentes da Lei Kandir. Como mostra a Tabela 8, no período entre 2000/03, São Paulo deverá receber R\$ 2.681 do Fundo Orçamentário contra R\$ 2.156 relativo ao mecanismo do "Seguro Receita", caracterizando um ganho líquido de R\$ 525 milhões.

É importante destacar que nas negociações com o Governo Federal incluiu-se a redução de 20% da alíquota interestadual de Bens de Capital, procurando assim diminuir a taxaço sobre o investimento. São Paulo, como maior exportador interestadual de Bens de Capital seria, portanto, o estado com maior perda com esta medida. Baseado nos dados de exportações interestaduais líquidas de Bens de Capital, São Paulo perderia R\$ 160 milhões.

Em vista disto, São Paulo negociou no CONFAZ uma aumento na sua participação do Fundo Orçamentário. Desta forma, São Paulo conseguiu um aumento da participação inicial de 29% (que constava da tabela do item 5.8.1 da lei) para 33% do Fundo e assim para compensar a perda de R\$ 160 milhões decorrente da redução da alíquota interestadual de Bens de Capital.

### TABELA 7

#### ESTADO DE SÃO PAULO: LC 87/96 vs LC 102/2000

ANO	ARRECADAÇÃO DO ICMS (75%)			REPASSE LC 87/96 - 75% (Incluído o FUNDEF)		
	TOTAL	BENS DE CAPITAL (Operações Interestaduais)		REGRA ATUAL (a)		FUNDO ORÇAMENTÁRIO APROVADO (d)
		TOTAL DAS OPERAÇÕES	REDUÇÃO DE 20%	VPE (b)	VE (c)	
1996	16.082	-	-	-	-	-
1997	17.085	-	-	112	112	-
1998	17.123	441	88	1.186	545	-
1999	18.600	420	84	1.163	872	-
2000	20.083	-	-	1.603	840	902
2001	22.010	-	-	1.439	754 (e)	789
2002	23.994	-	-	926	486 (e)	836
2003	25.896	-	-	- (f)	76 (g)	154

Obs: A partir do ano 2000 dados previstos;

(a) Regra atual: válida até o ano de 2002, para o Estado de São Paulo;

(b) Valor Previsto de Entrega: perda estimada no Anexo da LC 87/96;

(c) Valor de Entrega: repasse estimada no Anexo da LC 87/97;

(d) Fator aprovado no COTEPE (em 15/02/2000), para o ano de 2000 = 0,311418

(e) Utilizando-se o fator aprovado para o ano de 2000 (correção média estimada em 7,29% em 2000 e 6,00% em 2001);

(f) Repasses relativos a competência dos meses de Novembro e Dezembro do ano anterior;

(g) Repasses relativos a competência dos meses de Novembro e Dezembro do ano de 1999.

No que se refere ao parcelamento em 48 meses dos créditos relativos a aquisição de bens de capital haverá, no primeiro ano, uma redução da perda de 75% (12 meses/48 meses), de 50% no segundo ano e de 25% no terceiro ano. Isto significa um ganho de arrecadação para o Estado de São Paulo de R\$ 600 milhões no primeiro ano, R\$ 400 milhões no segundo ano e de R\$ 200 milhões no terceiro ano. A implementação desta medida depende, no entanto, de apreciação de um projeto de lei estadual encaminhado para a Assembléia Legislativa em setembro de 2000.

Em síntese as mudanças aprovadas na Lei Complementar nº 102 de 11/9/2000, permitiram não apenas minimizar as perdas como também eliminar o complexo mecanismo de "Seguro Receita" cujo ressarcimento atingia resultados aleatórios que motivavam inúmeras críticas dos estados a Lei Complementar nº 87/96.

## **XV. CONCLUSÕES**

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

Em 1998 o Estado de São Paulo começaria a ter ressarcimento de parte da perda provocada pela Lei Kandir. Esse ressarcimento deveria acontecer por duas razões: (1) porque a base segurada seria corrigida pelo chamado crescimento inercial da economia (estimado em 3% em 1997 e 2% em 1998) e também porque (2) a arrecadação efetiva vinha caindo em função da própria Lei Kandir e da política econômica recessiva adotada pelo Governo Federal. Entretanto, no exercício de 1998, um novo viés introduzido no anexo à Lei Kandir impediu que o Estado de São Paulo recebesse compensação significativa do Governo Federal: o chamado fator de

eficiência. A Lei Kandir prevê duas opções para o cálculo do fator de eficiência. A opção paulista — que compara a arrecadação do Estado optante com a dos demais Estados — resultou em eficiência relativa negativa (menor que 1), o que limitou o repasse a R\$ 125 milhões ao Estado de São Paulo, em 1998.

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

Com as crescentes perdas provocadas pelo fator de eficiência associadas particularmente a queda de arrecadação provocada pela recessão, aumentaram as pressões sobre o Governo Federal para mudança no mecanismo de “Seguro Receita”. O resultado foi a edição da MP nº 1.816 que permitiu que os estados revissem sua opção de cálculo do fator de eficiência retroativamente a janeiro de 1988. Com a publicação da MP, São Paulo refez sua opção o que permitiu que recebesse uma restituição de R\$ 545,1 milhões contra R\$ 50,8 milhões que seriam pagos pela opção original.

A MP nº 1.816, no entanto, não foi suficiente para equacionar os problemas decorrentes do mecanismo “Seguro Receita”. Uma nova questão surgiu associada ao limite ou teto do ressarcimento provocado pelo Valor Máximo de Entrega. Em decorrência deste teto, o valor para o ressarcimento inicialmente estimado em R\$ 1.692,5 milhões restringiu-se a R\$ 872,3 milhões em 1999. São Paulo teve assim um “corte” de R\$ 720 milhões imposto pela Lei nº 87/96.

Essas perdas provocadas pelo teto “VME” levaram a uma nova rodada de negociação com o Governo Federal que culminou com a promulgação da Lei Complementar nº 102/2000 que promoveu as seguintes mudanças na lei original:

- a) transformou o mecanismo de “Seguro Receita” em Fundo Orçamentário.
- b) parcelamento em 48 meses do decreto ao Crédito de ICMS nas aquisições de bens de capital que a lei original permitia que fosse abatido à vista.
- c) Criação de restrições para o aproveitamento do crédito de ICMS relativo a aquisição de energia elétrica e serviços de comunicação.

A rigor essas modificações beneficiaram todos estados, inclusive São Paulo, e permitiram minimizar a perda incorrida e não ressarcida. Como mostra a Tabela 8, com a edição da Lei Kandir, São Paulo sofreu uma perda acumulada de R\$ 5.051 milhões no período 97/01 dos quais foram ressarcidos através do mecanismo “Seguro Receita”, R\$ 3.334 milhões gerando uma perda não ressarcida de R\$ 1.717 milhões.

## TABELA 8

### ESTADO DE SÃO PAULO: PERDAS DECORRENTES DA LEI COMPLEMENTAR 87/96 (QPE = 75%)

(Em R\$ Milhões)

ANO	ARRECADADAÇÃO DO ICMS (a)	PERDA ESTIMADA (*) (b)	PERDA (%) (c) = (b) / (a)	REPASSES DA LC 87/96 & LC 102/2000 (d)	PERDA NÃO RESSARCIDA (e) = (d) - (b)
1997	17.096	1.024	5,99%		(1.024)
1998	16.791	1.093	6,51%	663	(430)
1999	18.521	1.086	5,86%	980	(106)
2000 (#)	21.480	1.342	6,25%	902	(439)
2001 (@)	23.015	507	2,20%	789	282
<b>TOTAL</b>		<b>5.051</b>		<b>3.334</b>	<b>(1.717)</b>

Obs: (\*) Perda Estimada: desonerações das exportações e aproveitamento de crédito de ativo fixo.

(#) A Lei Complementar 102/2000 instituiu o "Fundo Orçamentário", a partir do ano de 2000.

(@) A Lei Complementar 102/2000 determinou que o aproveitamento de crédito dar-se-á em 48 meses (a razão de 1/48), quando da aquisição de máquinas e equipamentos.

São essas perdas não restituídas que deverão ser minimizadas ou eliminadas com a edição da Lei Complementar nº 102/00. Isto fica evidente na Tabela acima, onde nota-se que em 2001, o Estado de São Paulo para uma perda estimada de R\$ 507 milhões terá uma restituição de R\$ 789, o que significa um ganho de R\$ 282 milhões.

## LISTA DE GRÁFICOS

- **Gráfico 1:** ICMS x Vendas na Indústria
- **Gráfico 2:** Créditos utilizados por incorporação ao ativo mobilizado (75%)
- **Gráfico 3:** ICMS (fluxos acum.em 12 meses) – em R\$ bi (dez/98)
- **Gráfico 4:** ICMS (fluxos acum.em 12 meses) – em R\$ bi (dez/98)
- **Gráfico 5:** Taxa de inadimplência do ICMS/mar/97 a dez/98(média móvel)
- **Gráfico 6:** ICMS: Realizado (-) Previsto – em R\$ milhões ICMS: Perdas acumuladas em R\$ milhões
- **Gráfico 7:** Arrecadação de ICMS no Estado de São Paulo (Variação percentual real: Média móvel doze meses (a))
- **Gráfico 8:** Comportamento da Eficiência no mês – Cálculo de acordo com o Anexo da LC 87/96 (98/97)
- **Gráfico 9:** Comportamento da Eficiência Média – Cálculo de acordo com a Portaria Interministerial
- **Gráfico 10:** ICMS 1996/97/98 - milhões
- **Gráfico 11:** LEI KANDIR: ICMS Realizado x Garantido, 97-99
- **Gráfico 12:** LEI KANDIR: Perdas x Restituição, 97-99



## LISTA DE TABELAS

- **Tabela 1:** Lei Kandir no Estado de São Paulo (em R\$ milhões de Dez/96)
- **Tabela 2:** Lei Complementar – Comparação entre a Lei Original e a Medida Provisória
- **Tabela 3:** Cálculo do fator de Eficiência (LC 87/96) – Cálculo de Acordo com o Anexo da LC 87/96
- **Tabela 4:** Cálculo do fator de eficiência (LC 87/96) – Cálculo de Acordo com o Modelo da Portaria Interministerial
- **Tabela 5:** Ressarcimento: valor efetivo vs valor previsto
- **Tabela 6:** Ressarcimento Acumulado 1996/99
- **Tabela 7:** Estado de São Paulo: LC 87/96 vs LC 102/2000
- **Tabela 8:** Estado de São Paulo: Perdas decorrentes da Lei Complementar 87/96 (QPE = 75%)

## LISTA DE QUADROS

- **Quadro 1:** MP 1579/10 e Portaria de junho de 1997

## BIBLIOGRAFIA

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