

OPINIÃO

A malfadada política macroeconômica da Lei Kandir

2 de maio de 2017, 7h42

Por Onofre Alves Batista Júnior e Fernanda Alen Gonçalves da Silva

A Constituição da República Federativa do Brasil previa, inicialmente, a incidência do ICMS na exportação sobre produtos primários e semielaborados, uma vez que considerava imune tão somente a remessa de mercadorias industrializadas destinados ao exterior.[1] Acontece que as regras de incidência do imposto foram alteradas pela Lei Kandir (Lei Complementar 87 de 1996), seguida pela Emenda Constitucional 42 de 2003, na medida em que a desoneração do ICMS foi ampliada para os produtos primários e semielaborados (como o minério, o café etc.). Admitiu-se ainda o direito de crédito aos insumos que integram o processo produtivo, agravando ainda mais o rombo às contas estaduais.

Para compensar a perda arrecadatória do principal imposto estadual, alguns mecanismos foram criados. Inicialmente, adotou-se o seguro-receita e, posteriormente, a saída via orçamentária (para mais detalhes vide [artigo anterior](#)), com critérios a serem definidos em Lei Complementar ainda não legislada.[2] Entretanto, esses mecanismos se mostraram (e assim continuam) insuficientes. Em larga medida, os Estados tiveram perdas muito superiores à compensação recebida (no caso de Minas Gerais isso tem sido apontado continuamente pelos Pareceres do TCE-MG[3]).

Embora a justificativa alegada da desoneração fosse incrementar as exportações e fortalecer a economia, o contexto da edição da lei revela tão somente sua face negativa. É que a Lei Kandir foi editada no bojo da política macroeconômica do Plano Real e o pressuposto desse plano estava na âncora cambial (paridade dólar-real), extremamente prejudicial à balança comercial nacional. Daí, era preciso compensar os déficits comerciais mediante uma forte política de desoneração das exportações. Acontece que a União agiu estendendo seus braços dentro dos bolsos dos Estados.

Nas palavras de Riani e Albuquerque,[4] “a utilização do ICMS foi justificada, entre outras razões, como alternativa para não alterar a política cambial de paridade do real com o dólar americano. Acreditava-se que a adoção desta medida poderia minimizar os saldos negativos apresentados pela balança comercial do país”.

Se a desoneração não se sustenta pelo suposto benefício (que nunca chegou), tampouco se pode amparar na suposta justificativa de que não se pode exportar tributo (sob o argumento das regras do mercado internacional e de competitividade). Pelo menos quanto aos recursos naturais esgotáveis, escassos e fadados ao esgotamento natural, essa alegação não faz sentido. É que se a tributação ocorrer unicamente no destino (ou seja, no estado estrangeiro, já que falamos de exportação), implica dizer que o ativo natural exportado será exaurido na origem e produzirá retornos apenas no destino. A troca é visivelmente injusta: esgota-se a capacidade de riqueza (natural) do estado rico em recurso natural, sem atribuir-lhe qualquer compensação financeira (pelo viés tributário). Opera-se, claramente, a violação do dever negativo de justiça de Thomas Pogge,[5] que impõe o dever de não se beneficiar do injusto empobrecimento alheio.

A propósito, é muito estranho se falar de “competitividade” e “exportação de tributos” em casos de “posição monopolística” ou ainda em situações de “minas que oferecessem um retorno extraordinário” (como as denominadas *world class mines*)[6]. Se o país possui o monopólio ou ao menos a liderança mundial no comércio de determinado recurso natural exaurível é evidente que não existe prejuízo algum em se praticar a tributação na origem. É a política contrária que ofende aos interesses nacionais. O próprio Banco Mundial[7] reitera o presente posicionamento, nos seguintes termos:

“ Na Austrália, por exemplo, contratos de royalties separados foram negociados entre os proprietários e os estados para o desenvolvimento de depósitos excepcionalmente grandes ou ricos - por exemplo, Olympic Dam, Mount Isa, e Broken Hill. (...) No Canadá, Saskatchewan desenvolveu royalties especiais para commodities em que a província tem uma grande vantagem competitiva

do ponto de vista de dotação: potássio e urânio. Mais uma vez, a riqueza e o tamanho dos depósitos nesta jurisdição permitem que os governos capturem uma parcela maior dos lucros a partir da reserva.

Afinal, de onde se tirou esse pretensão mandamento tributário aplicável a todos os casos, mesmo quando ocorrem situações de prejuízo ao interesse nacional? Não seria essa ideia o resultado de uma interpretação provinciana de ordenamentos estrangeiros? Estariam outros interesses particularizados sobrepujando os interesses nacionais? Não se estaria assim tão somente aumentando o lucro de exportadores à custa dos recursos do erário estadual?

Por outro giro, quando se permite o creditamento na exportação de produtos primários ou semielaborados, pode-se dizer que acontece um reconhecimento do crédito antecedente vinculado a operação posterior não gravada pelo imposto, constituindo-se um verdadeiro incentivo fiscal. Como afirmam Riani e Albuquerque,^[8] “a manutenção do crédito das operações que antecedem as exportações de semielaborados e mesmo de primários, à semelhança do que já se adotava na exportação de produtos industrializados, caracteriza-se formalmente como incentivo fiscal, visto que repercute em reversão do instituto legal que não reconhece crédito antecedente vinculado a operação posterior não gravada pelo imposto”. Em outras palavras, trata-se de um “benefício de caráter heterônomo”, que foi concedido em “legislação nacional sem interferência das unidades da federação, com o objetivo de desonerar integralmente todo o seguimento exportador”.

Em suma, os resultados danosos não se restringem à perda de arrecadação. O que não se via, por detrás da política macroeconômica, eram seus efeitos de longo prazo. Se estivéssemos diante apenas de perdas de receita, quem sabe, a União pudesse reparar os Estados, como havia sido acordado.

A malfadada escolha político-econômica, ao favorecer os exportadores e penalizar os industriais nacionais, criou uma outra realidade para os Estados, principalmente para Minas Gerais (maior exportador de minério de ferro): o desmantelamento da política industrial existente e a conseqüente desindustrialização. Esta, inestimável e, talvez, irreversível.

Para se ter ideia, no Estado de Minas Gerais, em 2015, 60,2% das exportações (por fator agregado) se referiram a produtos básicos e apenas 39,8% a produtos manufaturados e semimanufaturados em conjunto. Não surpreende que 61,4% das exportações em 2015, por intensidade tecnológica, sejam de produtos não industriais, sendo o principal grupo dessa categoria os minerais metalúrgicos, conforme dados do Exportaminas. As demais classificações, por sua vez, ficaram da seguinte forma: “[a] indústria de Média-baixa tecnologia teve participação de 24,5%, Baixa tecnologia de 9,3% e Média-alta tecnologia representou 3,3% das exportações. A categoria Alta tecnologia teve 1,5% de participação”. ^[9]

Aliás, o próprio Plano Nacional de Mineração (PNM- 2030)^[10] reconheceu o efeito da desindustrialização, mostrando que, ao longo da primeira década deste século, o Brasil tem vivenciado um processo que os especialistas chamam de “reprimarização” ou “especialização reversa” de sua pauta de exportações, com a proeminência de bens primários em detrimento aos bens de média e alta tecnologia.

Certo é que o rolo compressor da União vem desmantelando o pacto federativo, alongando seus poderes, restringindo competências estaduais e sacrificando os entes subnacionais.

A União, sistematicamente, federaliza ganhos e subnacionaliza custos. Esse federalismo canibal, dia após dia, vem destruindo o Brasil. Um país de mais de 200 milhões de habitantes, de dimensões continentais, jamais conseguirá ser gerido a partir de políticas forjadas por tecnoburocratas encastelados em Brasília, distantes do povo e dos problemas reais do Brasil. Assim, jamais sairemos dessa crise.

A Federação pede socorro!

¹ A redação original da CRFB/88 estabelecia na alínea a, inciso X, do art. 155, a não incidência “sobre operações que destinem ao exterior produtos industrializados, excluídos os semielaborados definidos em lei complementar”.

² A EC n. 42/2003 incluiu ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias o artigo 91, que prevê edição de nova lei complementar definindo os termos das compensações feitas aos Estados, ainda não editada pelo Congresso Nacional.

³ Cf. MOURÃO, Licurgo. Parecer do Auditor. Prestação de contas do Governador – 2011. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 2012, p. 56. E ainda MINAS GERAIS. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Ementa de Parecer Prévio – Tribunal Pleno. Balanço Geral do Estado- exercício de 2013, p. 28. Disponível em: <http://tcjuris.tce.mg.gov.br/Nota/BuscarArquivo/709957>. Acesso em: 15 de abril de 2017.

⁴ Cf. RIANI, Flávio; ALBUQUERQUE, Célio Marcos Pontes de. *Lei Kandir e a Perda de Receita do Estado de Minas Gerais*. Seminários do CEDEPLAR – 2008, p. 02. Disponível em: http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2008/D08A032.pdf. Acesso em: 10 de abril de 2017.

⁵ Cf. POGGE, Thomas. *Haciendo justicia a la Humanidad*. Trad. David Álvares Garcia. Cidade do México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.

⁶ “World class mines” são minas de alta qualidade que se enquadram no decil superior do valor de desconto para todas as minas de uma reserva específica”, conforme WORLD BANK. OTTO, James et al. *Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society*. Washington, 2006. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/336099-1156955107170/miningroyaltiespublication.pdf>. Acesso em 15 de abril de 2017.

⁷ Cf. WORLD BANK. OTTO, James et al. *Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society*. Washington, 2006. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/336099-1156955107170/miningroyaltiespublication.pdf>. Acesso em 15 de abril de 2017.

⁸ Cf. RIANI, Flávio; ALBUQUERQUE, Célio Marcos Pontes de. *Lei Kandir e a Perda de Receita do Estado de Minas Gerais*. Seminários do CEDEPLAR – 2008, p. 16. Disponível em: http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2008/D08A032.pdf. Acesso em: 10 de abril de 2017.

⁹ GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Exporta Minas. *Panorama do comércio exterior de Minas Gerais*. Belo Horizonte, p. 43. Disponível em: <http://www.exportaminas.mg.gov.br/images/documentos/Panorama%20do%20Comercio%20Exterior%202016.pdf>. Acesso em: 26 de dezembro de 2016.

¹⁰ BRASIL. Ministério das Minas e Energia. *Plano Nacional de Mineração 2030 (PNM – 2030)*. Brasília: MME, 2010, p. 14. Disponível em: http://www.mme.gov.br/documents/1138775/1732821/Book_PNM_2030_2.pdf/f7cc76c1-2d3b-4490-9d45-d725801c3522. Acesso em: 09 de dezembro de 2016.

Onofre Alves Batista Júnior é advogado-geral de Minas Gerais, mestre em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Lisboa e doutor em Direito pela UFMG, pós-doutorado em Direito (Democracia e Direitos Humanos) pela Universidade de Coimbra e professor de Direito Público da UFMG.

Fernanda Alen Gonçalves da Silva é assessora de planejamento da Advocacia-Geral de Minas Gerais. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Revista **Consultor Jurídico**, 2 de maio de 2017, 7h42