

Resultados das estimativas da Fapespa quanto às desonerações das exportações pela Lei Kandir e regime de tributação do ICMS de energia elétrica

José Dias de Carvalho Zurutuza

Mestre em Administração pela Universidade da Amazônia (Unama), Brasil. Coordenador de Estatística Econômica e Contas Regionais da Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas (Fapespa).

<http://lattes.cnpq.br/5421147201152689>

E-mail: josezurutuza@yahoo.com.br

Maria Glaucia Pacheco Moreira

Especialização em Estatística pela Universidade Federal do Pará (UFPA), Brasil. Diretora de Estatística e de Tecnologia e Gestão da Informação da Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas (Fapespa).

<http://lattes.cnpq.br/1738848080033135>

E-mail: glaucia.moreira@fapespa.gov.br

Tatiane Vianna da Silva

Especialização em Direito Tributário (MBA) pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), Brasil.

Especialização em Direito Público pela Universidade Candido Mendes (UCAM), Brasil. Procuradora da Fundação Amazônia Paraense de Amparo à Pesquisa (Fapespa) - Belém, PA - Brasil.

<http://lattes.cnpq.br/2929758005946204>

E-mail: t_vianna@yahoo.com.br

Submetido em: 02/05/2017. Aprovado em: 10/07/2017. Publicado em: 08/11/2017.

RESUMO

Sintetiza os resultados de duas notas técnicas executadas pela Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas no ano de 2016. Foram elas: “Estimativas das Perdas de Arrecadação do ICMS de Energia Elétrica no Estado do Pará (2004–2014)”, em abril, e “Estimativa da Perda de Arrecadação dos Estados com as Desonerações nas Exportações da Lei Kandir (1997–2015)”, em setembro. O estudo resgata um breve histórico da Lei Kandir e seus principais aspectos referentes ao seu objetivo e escopo, e apresenta as estimativas das perdas de arrecadação do ICMS segundo as duas situações fiscais. As metodologias adotadas priorizaram a comparabilidade dos resultados entre os estados da Federação e alcançaram o melhor resultado possível em função dos dados disponíveis. Essa é uma discussão importante para os estados brasileiros exportadores de produtos básicos e semielaborados e de energia elétrica, pois a restrição orçamentária estabelecida pela legislação tributária impõe limitações a essas unidades da Federação.

Palavras-chave: Lei Kandir. Exportações. Energia elétrica.

Results of Fapespa's estimates regarding the exemption of exports by the Kandir Law and the electric energy ICMS taxation regime

ABSTRACT

It synthesizes the results of two technical notes executed by the Amazon Studies and Research Support Foundation in the year 2016. They were: "Estimates of ICMS Collection Losses of Electric Energy in the State of Pará (2004-2014)", in April, and "Estimate of States' Collection Loss due to Exemptions in Exports of the Kandir Law (1997-2015)", in September. The study retrieves a brief history of the Kandir Law and its main aspects regarding its objective and scope, and presents estimates of ICMS collection losses according to the two fiscal situations. The methodologies adopted prioritized the comparability of results among the states of the Federation and achieved the best possible result based on the available data. This is an important discussion for Brazilian states exporting basic and semi-finished products and electric energy, because the budgetary restriction established by the tax legislation imposes limitations on these units of the Federation.

Keywords: Kandir Law. Exports. Electricity.

Resultados de las estimaciones de Fapespa en cuanto a las exención de las exportaciones por la Ley Kandir y régimen de tributación del ICMS de energía eléctrica

RESUMEN

En el año 2016, los resultados de dos notas técnicas ejecutadas por la Fundación Amazonia de Amparo a Estudios e Investigaciones en el año 2016. Fueron ellas: "Estimaciones de las Pérdidas de Recaudación del ICMS de Energía Eléctrica en el Estado de Pará (2004-2014)", en abril, y "Estimación de la Pérdida de Recaudación de los Estados con las Exenciones en las Exportaciones de la Ley Kandir (1997-2015)", en septiembre. El estudio rescata un breve histórico de la Ley Kandir y sus principales aspectos referentes a su objetivo y alcance, y presenta las estimaciones de las pérdidas de recaudación del ICMS según las dos situaciones fiscales. Las metodologías adoptadas priorizaron la comparabilidad de los resultados entre los estados de la Federación y alcanzaron el mejor resultado posible en función de los datos disponibles. Esta es una discusión importante para los estados brasileños exportadores de productos básicos y semielaborados y de energía eléctrica, pues la restricción presupuestaria establecida por la legislación tributaria impone limitaciones a esas unidades de la Federación.

Palabras clave: Ley Kandir. Exportaciones. Energía eléctrica.

INTRODUÇÃO: CONTROVÉRSIAS E AMPLITUDE DO ICMS — BREVE DESCRIÇÃO E DEFINIÇÃO DO ESCOPO

O ICMS — imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior — foi previsto pelo art. 155, inciso II da Constituição federal de 1988.

Sucessor do ICM, criado pelo Decreto-Lei nº 406, de 31 de dezembro de 1968, o ICMS constitui a principal fonte de recursos próprios e instrumento de política fiscal dos estados, dada sua competência e autonomia, cuja regulamentação posterior ocorreria através da Lei Complementar nº 87, de setembro de 1996 (BRASIL, 2008), mais tarde chamada de Lei Kandir.

Componente do federalismo fiscal que "... consiste na partilha de atribuições e de receitas nos países que possuem esferas autônomas de governo" (Pellegrini, 2006), o ICMS fora concebido como um Imposto sobre Valor Adicionado (IVA), portanto não cumulativo (Varsano, 2013) e como um "seguro receita", com o intuito de diminuir os impactos às receitas estaduais em função das desonerações introduzidas (STN, 2014).

Essas duas questões, somadas à "guerra fiscal", são os três aspectos mais controversos da Lei Kandir. Em Varsano (2014) e Siqueira et al. (2001), é possível observar um consenso quanto à desqualificação do ICMS como um "IVA", pois incide sobre insumos e bens e serviços finais, tornando-o cumulativo, e por não integrar todos os serviços (os de competência municipal) no cálculo do Valor Adicionado a ser tributado.

As questões relacionadas à "guerra fiscal", que "... consiste na disputa entre diferentes estados da Federação pela atração de relevantes investimentos empresariais a partir da concessão de diferentes vantagens fiscais, especialmente com a renúncia do ICMS" (Maciel, 2010), bem como as vinculadas à desqualificação do ICMS como IVA, não integram o escopo deste estudo.

O artigo focaliza duas questões: as desonerações da Lei Kandir e as "diminuições dos seus impactos" através de transferências da União aos estados, conforme Fapespa (2015)a; e a tributação da energia elétrica no estado consumidor e não no gerador, semelhante à Fapespa (2015)b.

Com relação à primeira questão, cabe ressaltar que "nas diferentes redações da Lei Kandir, a União nunca aceitou utilizar a expressão 'compensação' para denominar as transferências nela previstas e nem mesmo associá-las à desoneração de ICMS adotada" (Pellegrini, 2006). No entanto, nas referidas redações, essas questões estão conjuntas e impactam os entes em sua autonomia, capacidade de gestão e política fiscal, conforme argumentação constante em Fapespa (2015)a.

Quanto à segunda questão do escopo, referente à energia elétrica, o STJ firmou duas premissas: para fins de incidência do ICMS, a energia elétrica é uma mercadoria e não um serviço; e geração de energia só ocorre quando há o efetivo consumo". Desse modo, é o consumo que representa a circulação da mercadoria e, conseqüentemente, autoriza a tributação pelo ICMS. No entanto, para complementar análise deste estudo, a hipótese da tributação na origem será considerada (Fapespa, 2015)b.

ORIGEM E DEFINIÇÕES DO ICMS — CARACTERIZAÇÃO DAS TRIBUTAÇÕES, DESONERAÇÕES E COMPENSAÇÕES

A Constituição federal de 1988 representou um marco para a sociedade brasileira por conta das mudanças propostas no sistema nacional de tributação.

Com o advento da Carta Magna, viu-se a substituição do ICM (Imposto sobre Circulação de Mercadoria) pelo ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços, inclusive transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação), assim como a normatização da competência e autonomia dos estados na instituição do referido imposto, de natureza não cumulativa.

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993) [...]

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993) [...]

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

I - será não cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias ou prestação de serviços com o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou outro Estado ou pelo Distrito Federal;

Importa ressaltar que o art. 146, inciso III, alínea “a” da Constituição federal atribuiu à lei complementar a competência para estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre a definição de tributos e suas espécies, além de fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes.

Art. 146. Cabe à lei complementar: [...]

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;

Concomitante a isto, o §8º, do art. 34, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, também definiu a regra de que haveria de ser editada lei complementar, no prazo de 60 (sessenta) dias após a promulgação da Constituição federal, com o escopo de instituir o imposto de que trata o art. 155, II (conforme o texto dado pela EC 42/2003):

Art. 34. O sistema tributário nacional entrará em vigor a partir do primeiro dia do quinto mês seguinte ao da promulgação da Constituição, mantido, até então, o da Constituição de 1967, com a redação dada pela Emenda nº 1, de 1969, e pelas posteriores.

§ 8º Se, no prazo de sessenta dias contados da promulgação da Constituição, não for editada a lei complementar necessária à instituição do imposto de que trata o art. 155, I, “b”, os Estados e o Distrito Federal, mediante convênio celebrado nos termos da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, fixarão normas para regular provisoriamente a matéria.

Com base nessa regra, o ICMS foi disciplinado provisoriamente pelo Convênio nº 66/88 – Confaz até 13 de setembro de 1996 quando, então, foi sancionada a LC 87/96, ou Lei Kandir, composta de 36 (trinta e seis) artigos¹ e um Anexo.

O art. 2, § 1, III, da Lei Complementar nº 87/96, descreve sobre a incidência do ICMS e prevê:

“sobre a entrada, no território do Estado destinatário, de petróleo, inclusive lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e de energia elétrica, quando não destinados à comercialização ou à industrialização, decorrentes de operações interestaduais, cabendo o imposto ao Estado onde estiver localizado o adquirente”.

A Lei Kandir, em seu art. 3º, inciso II, estabelece a não incidência do imposto sobre as operações e prestações que destinem ao exterior mercadorias, inclusive produtos primários e produtos industrializados semielaborados ou serviços (desoneração total das exportações). Conjuntamente, atribui ao art. 31 o mecanismo de compensação na forma do Anexo da LC nº 87/96.

Logo, a parte anexa da Lei Kandir ficou conhecida como sistema de compensação, mediante transferências de recursos diretos da União, o que pôde ser visto em dois ciclos principais: a Compensação com base no Seguro-Receita e a Compensação com base na Lei Orçamentária Anual da União (LOA), instituída pela LC nº 115, de 26 de dezembro de 2002.

Em 2004, foi criado um Auxílio Financeiro para Fomento das Exportações (FEX), produzido pelo governo federal “Adicionalmente, dada a importância para a economia brasileira do esforço exportador de Estados e Municípios” (Tesouro, 2014 b), como prêmio à cooperação dos demais entes federativos, nesse empreendimento, o esforço exportador, uma transferência adicionada aos repasses previstos na Lei Kandir.

O Anexo da LC nº 87/96 apenas garantiu a manutenção do nível médio de receita dos estados, ou seja, não teve o objetivo primordial de ressarcir-

¹ Dos quais 5 (cinco) receberam veto total (artigos 22, 27, 28, 29 e 30) e 1 (um) recebeu veto parcial (§4º, do art. 11);

pelos perdas de arrecadação do ICMS sobre as vendas externas apesar de a Constituição prever que os estados haveriam de ser compensados (LEITÃO, LINHARES E IRFFI, 2012).

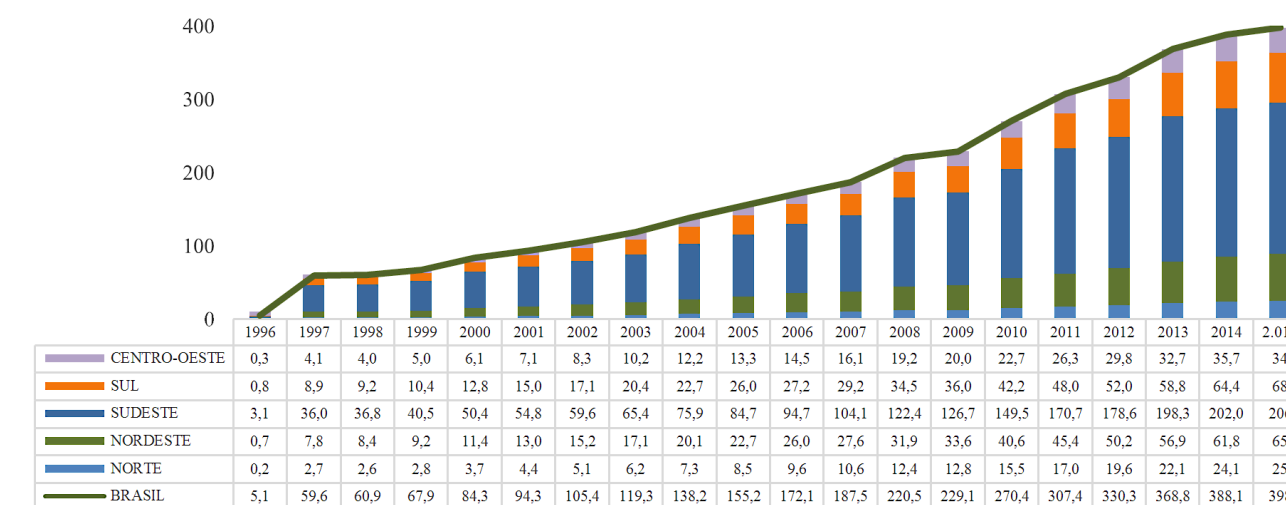
É importante destacar que o valor apurado para as transferências dos estados e municípios (previstas no Anexo da LC nº 87/96 e do FEX) será repassado na proporção de 75% e 25%, respectivamente, bem como incidem descontos para o Fundef e Fundeb, que não serão considerados pois apenas particionam os montantes que serão estimados.

Ante tudo exposto, e mais o que se verá aqui em diante, é possível adiantar que os mecanismos de compensações utilizados pelo governo federal se revelaram insuficientes para equilibrar as perdas na arrecadação do ICMS sofridas pelos estados, além de ineficientes quando se propõem apenas a complementar o nível de arrecadação.

DADOS ESTATÍSTICOS – COMPREENSÃO DO OBJETO. AS EXPORTAÇÕES E GERAÇÃO E CONSUMO DE ENERGIA ELÉTRICA

O ICMS arrecadado pelos estados em 2015 chegou a R\$ 398 bilhões, dos quais R\$ 206 bilhões (52%) foram da Região Sudeste. A Região Sul arrecadou 17% e a Nordeste, 16% (R\$ 68 e R\$ 65 bilhões, respectivamente). A Região Centro-Oeste, com R\$ 34 bilhões (9%), e a Norte, com R\$ 25 bilhões (6%), foram as que apresentaram as menores arrecadações (figura 01).

Figura 1 – Arrecadação do ICMS segundo as grandes regiões e do Brasil, 1996–2015 (R\$ bilhões) (valores correntes)



Fonte: CONFAZ, 2016.

Com relação à arrecadação de ICMS de energia elétrica, em 2015 ela chegou a R\$ 49 bilhões, somados todos os estados, e a participação das grandes regiões não destoava da observada no total do imposto.

Na figura 2 há o retrato dos valores corrigidos das compensações financeiras da União devido às desonerações da Lei Kandir e as relativas ao Auxílio Financeiro para Fomento das Exportações, ambos somados aos valores repassados aos estados e municípios.

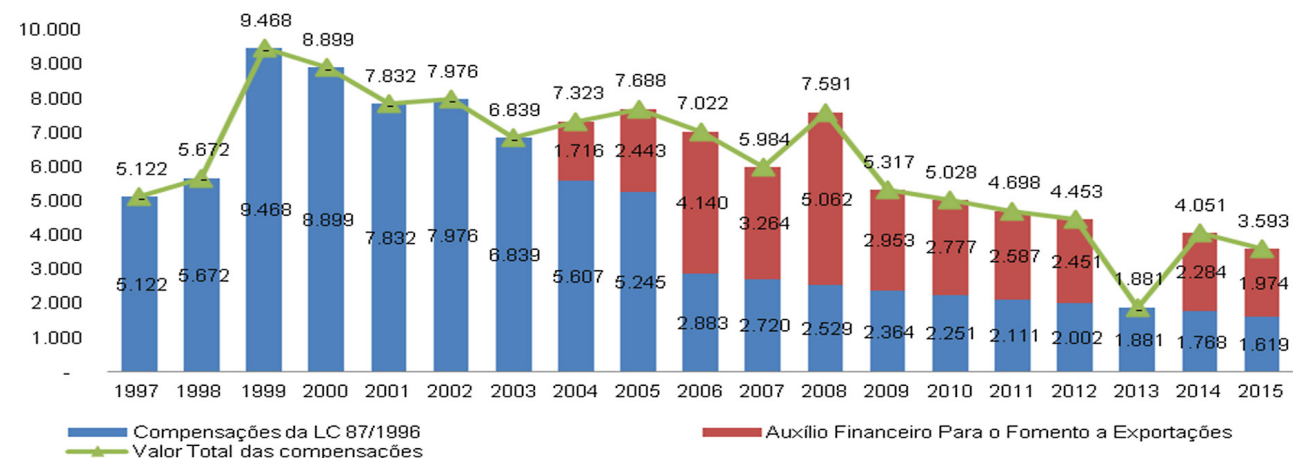
É possível observar ganho real em breves períodos, em especial nos anos próximos ao início das fases compensatórias. No entanto, a variação real entre 1997 e 2015 foi de -30%.

Segundo Varsano (2013), mesmo diante da queda real de valor das compensações financeiras no período de 1997 a 2015, enquanto vigorava o seguro-receita ainda era possível ter crescimentos reais nos repasses, como de 1997 a 1999 e 2001 a 2002, o que se tornou impossível após a LC 115/2002.

Os repasses da Compensação Financeira da LC 87/96 por grandes regiões obteve variação real negativa em -68% (de R\$ 5,122 em 1997 para 1,619 bilhões em 2015). Contudo, as perdas não foram lineares, eis que o Centro-Oeste teve a maior perda (-84%), seguido das regiões Norte (-72%) e Nordeste (-70%). As variações negativas dos maiores receptores de repasses das compensações, as regiões Sudeste e Sul, foram de -66% e -64%, respectivamente.

Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional, os coeficientes de repartição do FEX são definidos no âmbito do Confaz, anualmente, logo corroborado pelas secretarias estaduais de fazenda. Os montantes a serem distribuídos são inclusos em rubrica exclusiva da respectiva LOA. No entanto, os montantes correntes não se alteraram desde 2009, repetindo, assim, o problema observado nas compensações da LC 87/1996: a corrosão inflacionária (VARSANO, 2013).

Figura 2 – Composição das Transferências Compensatórias, Brasil, 1997–2015 (R\$ 1.000.000,00 – Valores Corrigidos IPCA Dez/2015)



Fonte: STN - SIAFI, (2016); IBGE - SNIPC (2016).

Nota: valores excluídos 15% para o Fundef de 1998 a 2006. Excluídos 16,66% para o Fundeb de 2007. Excluídos 18,33% para o Fundeb de 2008. Excluídos 20% para o Fundeb de 2009 a 2015.

Correção mensal pelo IPCA/IBGE Dez/2015=100.

Por sua vez, a compensação com o Auxílio Financeiro para Fomento das Exportações, cujos períodos de repasses são inferiores aos da LC 87/96, registrou ganho real de 15%, variando de R\$ 1,716 bilhão em 2004 para R\$ 1,974 bilhão em 2015.

As regiões Centro-Oeste e Sudeste foram as únicas que apresentaram ganho, em termos reais, com os repasses recebidos via FEX, com 163% e 61%, respectivamente, apontando para a concentração dos benefícios da Compensação. Ressalta-se que as perdas da Região Nordeste foram as mais graves, com -52% de desvalorização monetária. As compensações que a Região Norte teve, por sua vez, desvalorizaram -25%; e as da Região Sul, -22%.

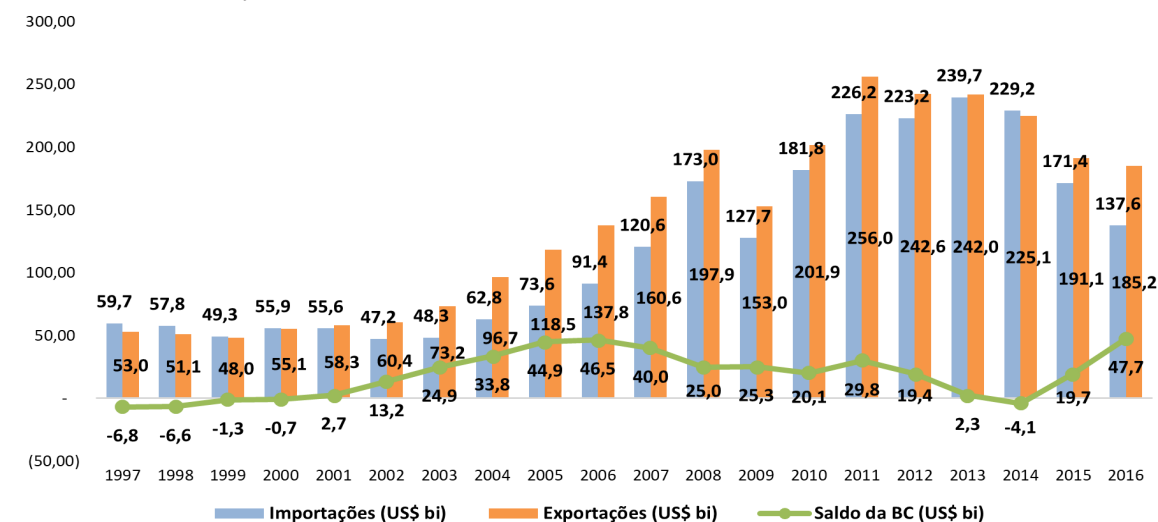
As atividades econômicas de base exportadora desempenham papel vital na economia brasileira. Dada sua importância estratégica, diversas políticas fiscais e econômicas voltadas para o setor foram editadas no período em análise, visto que as compensações financeiras estão relacionadas a essas questões; portanto segue breve descrição dos principais indicadores da balança comercial brasileira.

É possível verificar na figura 3 que o saldo da balança comercial, descrito pelas exportações e importações, foi deficitário em dois anos (2013 e 2014) dos quatro (2011 a 2014) de maior valor transacionado no comércio internacional, representando uma saída de divisas internacionais, com impactos também nas reservas internacionais.

Entre essas unidades federativas, São Paulo (US\$ -18,137 bilhões) e Rio de Janeiro (US\$ -146,665 milhões) encerraram 2015 com saldo comercial deficitário. Já Minas Gerais (US\$ 13,232 bilhões), Mato Grosso (US\$ 11,739 bilhões) e Pará (US\$ 9,327 bilhões) foram as unidades de maior saldo comercial em 2015, e vêm se apresentando assim nos últimos anos (MDIC/SECEX).

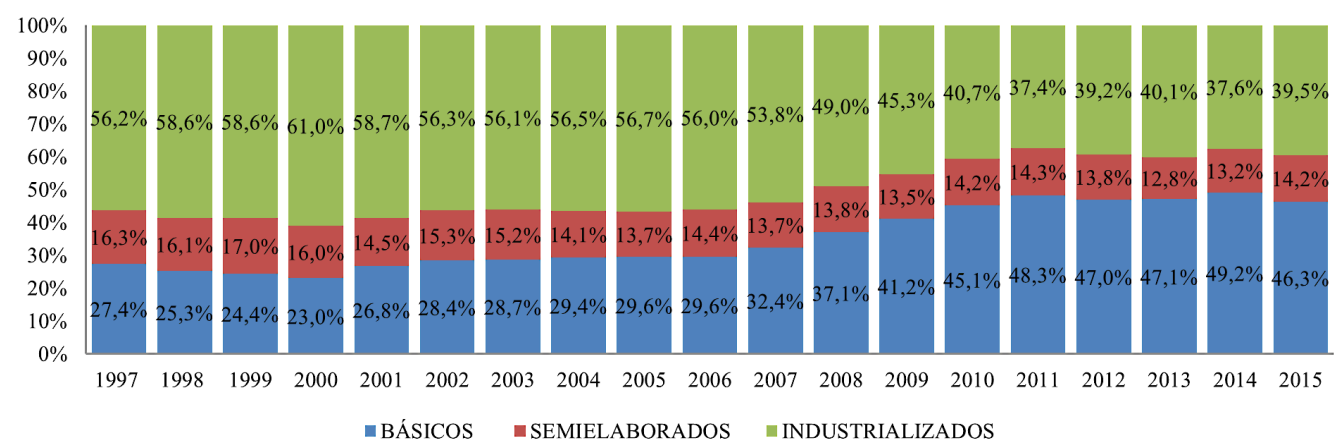
Com os incentivos garantidos para as exportações de produtos primários houve uma expansão das *commodities* agrícolas e minerais, alterando, consequentemente, a composição estrutural da pauta de exportação nacional. Como resultado, os produtos básicos, que em 1997 representavam 27,4% do valor ofertado pelo país no comércio internacional, ascenderam para 46,3% em 2015, estando acima dos 40% nos últimos sete anos, comportamento contrário ao dos produtos industrializados, que em 1997 responderam por 56% da pauta exportadora, encerraram 2015 com 39,5% e ficaram abaixo de 50% nos últimos oito anos (figura 4).

Figura 3 – Saldo da balança comercial brasileira, 1997–2015 (US\$ bilhões)



Fonte: MDIC/SECEX, 2016.

Figura 4 – Participação (%) no valor da composição da pauta de exportação brasileira, 1997–2015



Fonte: MDIC/SECEX – Sistema AliceWeb (2016).

Tabela 1 – Balança comercial do Brasil, Grandes Regiões e Unidades Federativas em 1997 e 2015 (Valores em Milhões US\$ FOB)

Unidades da Federação	1997			2015		
	Exportação	Importação	Saldo	Exportação	Importação	Saldo
Norte	2.571	4.682	-2.111	13.207	10.632	2.575
Nordeste	3.959	4.229	-270	14.655	21.427	-6.772
Sudeste	29.599	41.452	-11.853	94.442	94.819	-378
Sul	13.927	8.440	5.487	40.071	35.082	4.989
Centro-Oeste	1.794	769	1.025	23.972	9.318	14.654
Brasil	52.983	59.747	-6.765	191.134	171.449	19.685

Fonte: MDIC/SECEX – Sistema AliceWeb (2016).

As exportações das unidades federativas e regiões podem ser conferidas na tabela 1, que apresenta ainda o valor das importações e do saldo comercial em 1997 e 2015. Nesse período, algumas UFs obtiveram intensificação na atividade industrial, elevando o consumo de bens de capital e insumos industriais importados, enquanto outras expandiram a produção de *commodities* e aumentaram suas participações na pauta exportadora brasileira.

O Sudeste, no período em análise, destaca-se como a maior região exportadora, seguida pela Região Sul. Registra-se a mudança de posicionamento do Nordeste, que localizava-se em terceiro no primeiro período e foi superado pelo Centro-Oeste. A Região Norte ocupou a quinta colocação em 2015.

O Estado do Pará, em 2014, gerou 41.951 GWh, o que corresponde a 7,10% de participação do total de energia gerada no Brasil, ocupando a quinta posição no *ranking* de produção. Já no consumo (18.406 GWh), o estado respondeu por 3,88% do total de energia consumida, alcançando a oitava posição no *ranking* de consumo (tabela 2).

Tabela 2 – Geração elétrica, consumo elétrico, déficit ou superávit, por região e unidade da Federação no Brasil (GWh) (%) (Ranking), 2014

Unidades da Federação	Geração		Consumo		Déficit/Superávit	
	GWh	Part.	GWh	Part.	GWh	Ranking
BRASIL	590.478	100	474.823	100	115.656	-
NORTE	80.700	13,67	32.364	6,82	48.336	2
Rondônia	15.148	2,57	3.032	0,64	12.116	6
Acre	250	0,04	887	0,19	-637	20
Amazonas	8.946	1,52	6.275	1,32	2.671	14
Roraima	245	0,04	802	0,17	-557	18
Pará	41.951	7,10	18.406	3,88	23.545	2
Amapá	1.933	0,33	1.015	0,21	918	17
Tocantins	12.227	2,07	1.948	0,41	10.279	7
NORDESTE	96.449	16,33	80.746	17,01	15.703	4
Maranhão	15.972	2,70	8.700	1,83	7.272	8
Piauí	990	0,17	3.086	0,65	-2.096	24
Ceará	15.957	2,70	11.357	2,39	4.600	12
Rio Grande do Norte	7.011	1,19	5.466	1,15	1.545	16
Paraíba	3.434	0,58	5.103	1,07	-1.669	23
Pernambuco	12.712	2,15	13.459	2,83	-747	21
Alagoas	11.374	1,93	4.950	1,04	6.424	9
Sergipe	5.896	1,00	3.881	0,82	2.015	15
Bahia	23.103	3,91	24.745	5,21	-1.642	22
SUDESTE	181.201	30,69	242.513	51,07	-61.312	5
Minas Gerais	46.127	7,81	54.173	11,41	-8.046	26
Espírito Santo	10.368	1,76	10.925	2,30	-557	19
Rio de Janeiro	59.298	10,04	40.934	8,62	18.364	4
São Paulo	65.409	11,08	136.482	28,74	-71.073	27
SUL	162.292	27,48	84.819	17,86	77.473	1
Paraná	98.834	16,74	30.387	6,40	68.447	1
Santa Catarina	29.416	4,98	23.794	5,01	5.622	11
Rio Grande do Sul	34.042	5,77	30.638	6,45	3.404	13
CENTRO-OESTE	69.836	11,83	34.381	7,24	35.455	3
Mato Grosso do Sul	24.339	4,12	5.345	1,13	18.994	3
Mato Grosso	14.260	2,41	8.025	1,69	6.235	10
Goiás	31.110	5,27	14.238	3,00	16.872	5
Distrito Federal	127	0,02	6.772	1,43	-6.645	25

Fonte: MME/EPE.

Elaboração: Fapespa.

Nota: Déficit/Superávit é a Geração menos o Consumo de E. E. GWh.

Esses resultados fizeram com que o Pará apresentasse o segundo maior superávit de energia elétrica entre as unidades federativas, apenas atrás do estado do Paraná, que obteve superávit de 68.447 GWh (Tabela 03).

O total consumido de energia elétrica no país em 2014 foi de 474.823 GWh, aumento de 2,5% em relação a 2013. A Região Sudeste representou 50% do total de energia consumido no país, e a Região Norte, 6,8%, o menor percentual entre as regiões.

No que tange à geração de energia elétrica, em uma abordagem comparativa entre o Pará e o Brasil, o estado que gerou 41.951 GWh em energia elétrica² (2014), 7,1% do total nacional (590.478 GWh), entre 2004 e 2014, e a média de participação do estado foi de 7,9%.

O Estado do Pará possui o maior potencial hidráulico³ entre as unidades federativas, com 20,6% do potencial nacional e 50,8% da Região Norte. As Grandes Regiões Sudeste (17,7%), Sul (16,7%) e Centro-Oeste (16%) não alcançam o potencial hidráulico do Pará e, ao se comparar a outras UFs, seria equivalente aos estados de Minas Gerais e do Paraná, segundo e terceiro em potencial, que, somados, alcançam 19,4% do potencial nacional (EPE, 2015).

O debate em relação à tributação do ICMS do setor torna-se vital ao Estado do Pará à medida que, segundo o Plano Decenal de Expansão de Energia 2024, “Região Norte ocorrerá a maior expansão hidrelétrica, devido à entrada em operação de grandes empreendimentos”, cujo destaque é a usina hidrelétrica de Belo Monte, que terá capacidade instalada de 11.233 MW, dos quais 11.000 MW serão gerados na casa de força principal e 233 MW na secundária.

A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL,

² Geração de energia elétrica contabiliza: 1 - Serviço Público (SP) de distribuição de energia elétrica do Sistema Interligado Nacional (SIN) e inclui a de Produtores Independentes; 2 - A destinada ao consumo próprio de autoprodutores (APE). Compreende as seguintes fontes: hidráulica; gás natural; derivados de petróleo (óleo diesel e óleo combustível); carvão; nuclear; biomassa (lenha, bagaço de cana e lixívia); eólica; e outras (recuperações, gás de coqueria e outros secundários).

³ Entende-se como potencial hidrelétrico ou hidráulico o potencial possível de ser explorado economicamente nas condições tecnológicas atuais.

2016) registra dois empreendimentos em construção no estado: a UHE Belo Monte e a UHE São Manoel, sendo que esta possui potencial outorgado de 700 MW. Juntos, os empreendimentos representam incremento de 131,12% de expansão na capacidade instalada do estado.

A relevância estratégica do Estado do Pará na política energética nacional torna-se mais evidente ao considerar-se que quatro dos 21 (vinte e um) projetos com ano de início das operações posterior a 2016 estão em território paraense, porém somam 84,1% da expansão hidrelétrica projetada para ocorrer entre 2016 e 2024.

Os referidos empreendimentos trazem consigo inúmeros impactos de ordem socioambiental e territorial. Destacam-se os impactos na rede urbana, os intensos movimentos demográficos e a pressão crescente por serviços públicos, como saúde, educação, segurança, saneamento, entre outros.

METODOLOGIA

Nesta seção serão apresentadas as metodologias utilizadas para o cálculo das desonerações das exportações dos produtos básicos e semimanufaturados e da hipótese de arrecadação do ICMS de energia elétrica no estado produtor.

METODOLOGIA DE ESTIMATIVAS DAS PERDAS DE ARRECADAÇÃO COM AS EXPORTAÇÕES

A metodologia utilizada como referência remete ao Protocolo ICMS 69, de 4 de julho de 2008 do Confaz, que define em sua cláusula terceira:

“Cláusula terceira - O valor do ICMS desonerado nas exportações para o exterior de produtos primários e semielaborados, de cada Estado, será obtido da seguinte forma:

I – o valor das exportações para o exterior de produtos primários e semielaborados, de cada Estado, será obtido pela diferença entre o valor total das exportações apurado pela Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - SECEX/MDIC e o valor das exportações utilizado para obtenção dos índices previstos nas Leis Complementares nº 61, de 26 de dezembro de 1989, e nº 65, de 15 de abril de 1991, tendo por base os 12 meses anteriores ao mês de julho do ano do cálculo;

II – o valor obtido na forma do inciso I será convertido em moeda nacional utilizando-se a média ponderada das cotações oficiais mensais do Banco Central do Brasil para a moeda norte-americana, valor de compra, do mesmo período a que se referem as exportações;

III – ao valor calculado nos termos do inciso II será aplicada a alíquota de 13% (treze por cento) para se obter o montante do ICMS desonerado pela Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996.” (CONFAZ, 2008).

Cabe ressaltar que o período de 12 meses adotado é de janeiro a dezembro do ano de referência, e não o previsto no inciso I. O ano de 1996 não foi analisado, pois neste ano não ocorreram 12 meses de vigor da LC 97/96. Não foram incluídos nos cálculos os produtos destinados ao ativo permanente e à exportação de bens industrializados, portanto o cálculo das perdas de arrecadação com as desonerações nas exportações de produtos básicos e semielaborados da Lei Kandir seguiu da seguinte forma:

$$\text{XICMSUFx} = \text{XBasUFx} + \text{XSemUFx} \quad (1)$$

- XICMSUFx é o valor total mensal das exportações básicas semielaboradas desoneradas pela LC 87/96 da UF em US\$ FOB;
- XBasUFx é o valor mensal das exportações básicas desoneradas pela LC 87/96 da UF em US\$ FOB;
- XSemUFx é o valor mensal das exportações semielaboradas desoneradas pela LC 87/96 da UF em US\$ FOB.

Os valores brutos foram convertidos para real pelo câmbio de compra mensal, sendo os dados fornecidos pelo Banco Central. Os valores foram corrigidos mensalmente pelo IPCA do IBGE, com base em dezembro de 2015, e aplicados os 13% de alíquota.

Os valores das perdas brutas de arrecadação são considerados “brutos”, pois não estão subtraídos os valores dos repasses, encontrando assim a apuração do resultado final.

$$\text{PXICMSUFx} = \text{XBasUFx} \cdot 0,13 + \text{XSemUFx} \cdot 0,13 \quad (2)$$

- PXICMSUFx é o valor total mensal das perdas “brutas” de arrecadação nas exportações de produtos básicos e semielaborados desonerados pela LC 87/96 (R\$)

Estimadas as perdas brutas, subtraíram-se os valores mensais dos repasses vinculados à Lei Kandir, corrigidos mensalmente pelo IPCA do IBGE, com base em dezembro de 2015.

$$\text{PLXICMSUFx} = \text{PXICMSUFx} - \text{LC87.96-FEX} \quad (3)$$

- PLXICMSUFx é o valor total mensal das perdas “líquidas” de arrecadação nas exportações de produtos básicos e semielaborados desonerados pela LC 87/96 da UF (R\$)
- LC 87/96 é o valor das compensações da Lei Kandir (R\$)
- FEX é o valor dos repasses mensais do Auxílio a Estados Exportadores (R\$)

Por fim, ressalta-se o fato de que a metodologia adotada é amplamente difundida e utilizada em artigos acadêmicos e relatórios de gestão pública, conforme observado em Costa et al. (2015), Sefaz/RS (2015); Albuquerque, Soares, Abreu (2010); Moreira, Panariello (2009); Leitão, Linhares e Irff (2012); Riani (2008); De Lira (2003); Carvalho (2000); Kume, Piani (1997).

METODOLOGIA DE ESTIMATIVAS DAS PERDAS DE ARRECADAÇÃO EXPORTAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA

A metodologia proposta e a hipótese gerada para o cálculo das perdas de arrecadação do ICMS de energia elétrica não questiona o regime vigente do tributo, tampouco propõe mudanças, pois são instrumentos desenvolvidos com o objetivo de gerar resultados confiáveis capazes de promover análises e compreensão da situação problematizada.

Conforme visto na seção anterior, o consumo final é tributado e a arrecadação gerada fica com o estado consumidor. No sentido de identificar a arrecadação perdida no processo de exportação de energia, considerando as informações oficiais e confiáveis disponibilizadas, fixam-se as seguintes prerrogativas:

1. O contribuinte, ou o consumidor final, ainda seria o devedor do imposto;
2. As alíquotas, isenções e, conseqüentemente, o montante arrecadado não se alteram;
3. Toda energia elétrica gerada seria consumida, podendo, assim, ser base de rateio da arrecadação total;
4. A arrecadação do imposto seria remetida ao estado gerador de energia elétrica.

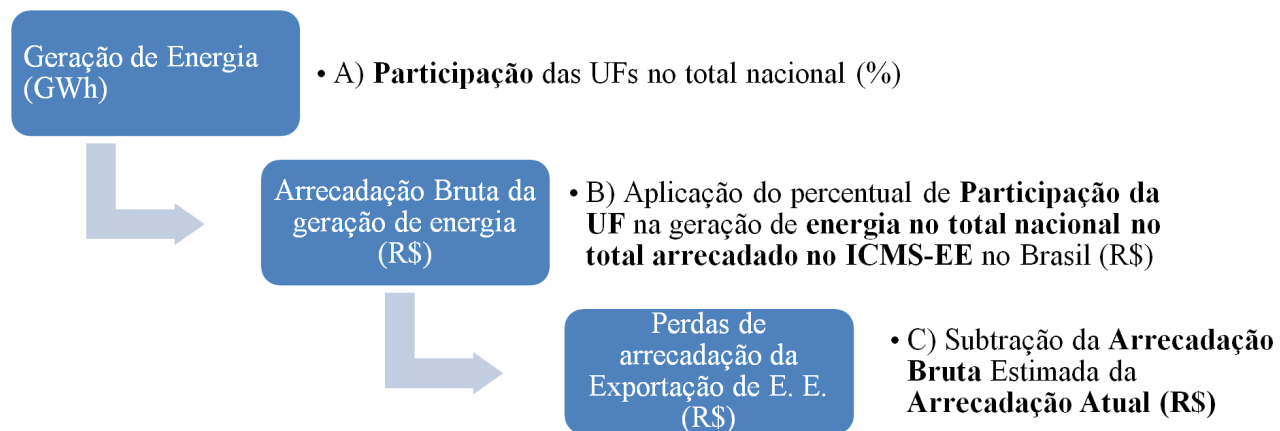
encontrada essa nova distribuição da arrecadação (bruta) do imposto entre as UFs; e o cálculo final para encontrar a perda em si foi a subtração da arrecadação bruta da atual.

Os valores estimados e da arrecadação atual foram corrigidos pelo IPCA do IBGE com base em dezembro de 2015.

Não foram estimados os valores referentes ao setor de combustíveis. Apesar de serem tratados nos mesmos parâmetros jurídicos e serem produtos típicos do setor de energia, decidiu-se desagregá-los.

Sendo assim, o percentual de participação de uma UF no total de energia gerada no Brasil foi aplicado ao Total Arrecadado com o ICMS-EE e

Figura 5 – Fluxograma da metodologia de estimativa das perdas de arrecadação com a exportação de energia elétrica



Fonte: Fapespa, 2016b.

RESULTADOS

Os resultados estimados para exportações e energia elétrica serão apresentados separadamente, de forma a preservar a memória de cálculo de ambos, e, posteriormente, serão agregados.

As perdas de arrecadação com as desonerações da Lei Kandir nas exportações de produtos básicos e semielaborados foram divididas em duas partes: a primeira dedica-se às perdas “brutas” nas exportações desses produtos; a segunda é referente às perdas “líquidas” de arrecadação.

A perda bruta de arrecadação consiste na estimativa das perdas com as exportações sem a subtração das compensações, permitindo, assim, análises

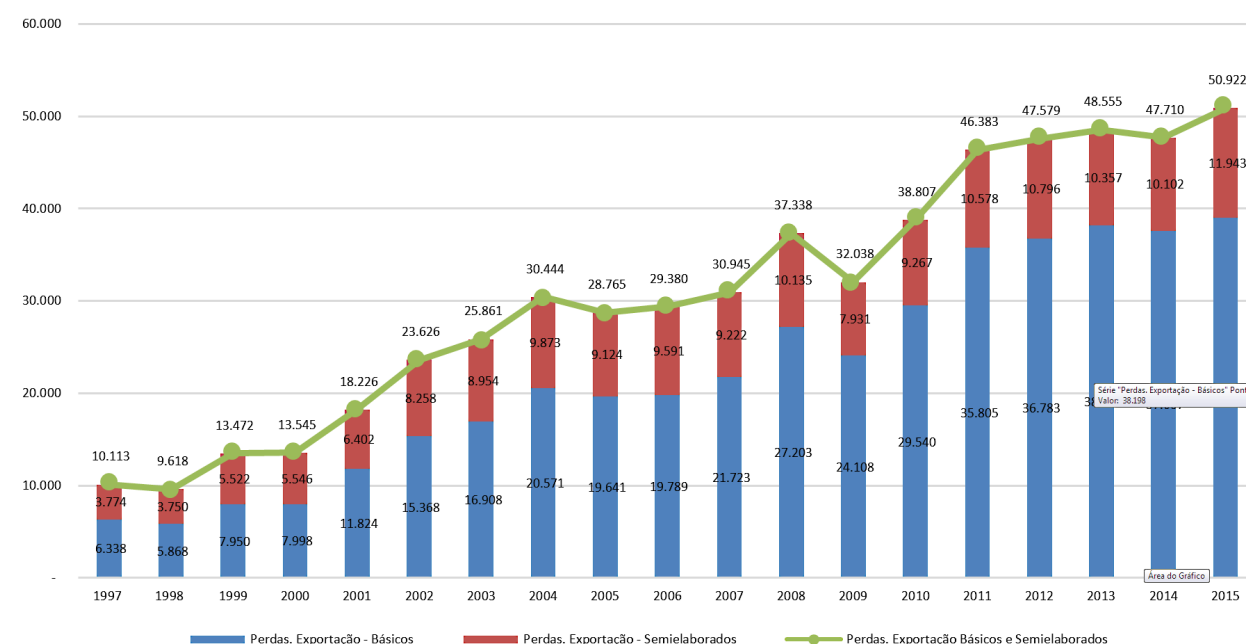
segmentadas por tipo de produto (básicos e semielaborados), apreciação dos montantes desonerados no período e comparação entre as UFs.

A estimativa das perdas brutas do Estado do Pará foi de R\$ 3.792 milhões em 2015, o 7º entre as demais UFs, e de R\$ 51.152 milhões entre 1997 e 2015, equivalente a 8,8% do total nacional, a 5ª maior perda bruta acumulada.

A figura 6 aponta o grupo de produtos básicos como o maior responsável pelo incremento das perdas brutas entre 1997 e 2015. A composição dessas perdas e da pauta de exportação estão correlacionadas às exportações, portanto, para maiores detalhes, ver a seção Panorama das Exportações das Unidades Federativas (UFs).

Resultados das estimativas da Fapespa quanto às desonerações das exportações pela Lei Kandir

Figura 6 – Valor das perdas brutas com a exportação, por tipo de produto, Brasil, 1997–2015 (R\$ 1.000.000,00 - Valores corrigidos IPCA Dez/2015)



Fonte: Fapespa, 2016b.

As perdas brutas de arrecadação com a exportação de produtos básicos e semielaborados, corrigidas pelo IPCA/IBGE para dezembro de 2015, somaram R\$ 50.922 milhões em 2015 e R\$ 583.328 milhões acumulados entre 1997 e 2015.

Em 1997 os produtos básicos responderam por 62,7% das perdas brutas de arrecadação. Em 2015, chegaram a 72,4%, quase 10 pontos percentuais de acréscimo ante os semielaborados.

Analisando os resultados por tipo de produtos, as perdas brutas de arrecadação com a exportação de produtos básicos, corrigidas (IPCA/IBGE Dez/2015), somaram R\$ 38.979 milhões em 2015 e alcançaram o total de R\$ 422.202 milhões referente ao acumulado entre 1997 e 2015.

As perdas desses produtos representaram 76,5% das perdas brutas totais em 2015 e em 72,4%, em média, entre 1997 e 2015, período em que tiveram crescimento real de 515%.

As perdas brutas relacionadas às exportações de produtos básicos se concentraram nas regiões Sudeste e Sul, que contribuíram, em média, com 43,8% e 24%, respectivamente. A Região Centro-Oeste, em 2013, esteve acima de 20% de participação, enquanto

a Região Norte alcançou o patamar de 10% em 2008. Ambas permaneceram em seus patamares até o final da série.

O valor acumulado da perda bruta do Pará, entre 1997 e 2012, foi de R\$ 38.336 milhões, a sexta maior do país e maior da Região Norte. No período, em média, a participação foi de 9,1% e, em 2015, 8,4%, quando a estimativa chegou a R\$ 3.261 milhões.

As perdas brutas de arrecadação com a exportação de produtos semielaborados, corrigidas pelo IPCA/IBGE para dezembro de 2015, somaram R\$ 11.943 milhões em 2015 e alcançaram o total de R\$ 161.125 milhões referentes ao acumulado entre 1997 e 2015. Essas perdas representaram 23,5% das perdas brutas totais em 2015 e 27,6% em média entre 1997 e 2015, período no qual tiveram um crescimento real de 216%.

A Região Sudeste contribuiu com 54%, em média, entre 1997 e 2015. Esse patamar pouco foi alterado no período. As regiões Nordeste e Sul participaram com 17% e 14% e a Região Norte, com 9%. Cabe ressaltar que a Região Centro-Oeste, de 2012 em diante, passou a contribuir com mais de 10% e acima da participação da Região Norte.

A tabela 3 apresenta os resultados por UF. Os estados de Minas Gerais e São Paulo se alternaram na primeira posição do *ranking* em quase toda a série e no acumulado (1997–2015), em média. São Paulo contribuiu com 20,5%; Minas Gerais, 19,9%; Espírito Santo, 10,3%; Pará, 8,0%; e Bahia, 7,9%.

R\$ 12.815 milhões foi o valor acumulado da perda bruta do Pará entre 1997 e 2015, a quarta maior do país e maior da Região Norte. No período, em média, a participação foi de 8,0% e, em 2015, 4,4%, quando a estimativa chegou a R\$ 530,45 milhões. O estado perdeu participação na série de 2008.

Ao subtrair as compensações financeiras das perdas brutas, o que impede a caracterização por segmentos de produtos das perdas “líquidas”, encontram-se os resultados finais conforme a metodologia adotada. Os dados foram trabalhados em nível mensal, portanto, em 2015, houve correção monetária igual aos demais anos (tabela 3).

Tabela 3 – Indicadores comparativos e de análise do cálculo das perdas líquidas das exportações da Lei Kandir, Brasil (1997, 2005, 2010, 2015)

Variáveis	1997	2005	2010	2015
Perdas Brutas – Produtos Básicos	6.338	19.641	29.540	38.979
Perdas Brutas – Produtos Semielaborados	3.774	9.124	9.267	11.943
Total das Perdas (Brutas)	10.113	28.765	38.807	50.922
Compensações LC 96/87	5.122	5.245	2.251	1.619
Compensações FEX	-	2.443	2.777	1.974
Total das Compensações	5.122	7.688	5.028	3.593
Perdas de Arrecadação (Líquidas)	4.991	21.077	33.779	47.329
Relação Total Compensações / Total Perdas (Brutas)	51%	27%	13%	7%

Fonte: Fapespa, 2016a.

Nos anos iniciais, as perdas provocadas pela Lei Kandir equivaleram ao dobro dos repasses das compensações (51% em 1997). Em 2015, as compensações representaram 7% do total das perdas. A variação real das compensações entre 1997 e 2015 foi negativa em -30%. Nesse caso, os valores das compensações em 1997 tinham melhor poder aquisitivo que os repassados em 2015, ou seja, eram recursos com maior capacidade aquisitiva de produtos e serviços revertidos em serviços públicos.

Com relação aos valores por UF, destacam-se os cinco primeiros com as maiores perdas. O Estado de Minas Gerais, cuja perda foi de R\$ 92.181 milhões, ou 19,7% de participação média ponderada, ficou em primeiro; seguido pelo Rio de Janeiro, com R\$ 49.219 (10,5%); e, em terceiro, o Estado do Pará, com R\$ 44.168 (9,5%).

A quarta e quinta UFs acumularam perdas praticamente iguais, no caso, o Rio Grande do Sul (R\$ 41.776; 8,95%) e o Mato Grosso (R\$ 41.753; 8,94%). Notam-se, portanto, dois pontos: a representatividade desse grupo no total das perdas de 57,6% de participação média ponderada e a ausência de UF do Nordeste entre as cinco maiores perdas entre 1997 e 2015.

Ainda considerando os resultados acumulados (1997–2015) corrigidos, entre as grandes regiões, a Sudeste obteve a maior perda, sendo sua participação média ponderada de 46,1% (R\$ 215.122 milhões). As regiões Sul (R\$ 96.126), Centro-Oeste (R\$ 73.477) e Norte (R\$ 47.900) alcançaram 20,6%, 15,7% e 10,3%, respectivamente. O Nordeste, com 7,5%, obteve participação média abaixo, por exemplo, do Estado do Pará (9,5%).

Por fim, os estados que tiveram “perdas negativas” — como, em 2015, os estados do Acre, Amazonas e Sergipe, e no acumulado 1997–2015, também, o Estado da Paraíba — demonstram o aspecto mais controverso da Lei Kandir, pois os repasses (compensações da LC 97/96 e do FEX) a ela vinculados superaram os valores estimados de arrecadação das exportações. Esses estados, entre 1997 e 2015, somaram R\$ -1.561 (milhão) de recursos recebidos acima das perdas estimadas.

Tabela 4 – Perdas de arrecadação com a Lei Kandir, produtos básicos e semielaborados, por unidades federativas. Anual e 1997-2015 (R\$ 1.000.000,00 - Valores corrigidos IPCA Dez/2015 e Ranking)

Nome da UF	1997	Ranking 1997	2015	Ranking 2015	1997-2015	Ranking 1997-2015
Soma dos Estados	4.991	-	47.329	-	466.890	-
NORTE	602	3	4.390	4	47.900	4
Rondônia	13	17	403	14	2.345	16
Acre	-1,0	24	1,9	25	-67	24
Amazonas	13	16	-15	27	-1.138	27
Roraima	0,3	22	3,8	24	6	23
Pará	556	6	3.527	7	44.168	3
Amapá	16	15	91	20	841	20
Tocantins	4,3	20	378	15	1.746	17
NORDESTE	438	4	3.592	5	34.265	5
Maranhão	259	8	822	13	9.309	13
Piauí	9	18	171	17	544	21
Ceará	101	11	211	16	2.380	15
Rio Grande do Norte	27	14	74	22	1.458	18
Paraíba	4,7	19	4	23	-123	25
Pernambuco	79	13	74	21	1.130	19
Alagoas	113	10	165	18	2.497	14
Sergipe	0,2	23	-7,6	26	-233	26
Bahia	-154	26	2.078	10	17.301	10
SUDESTE	1.711	2	19.587	1	215.122	1
Minas Gerais	1.738	1	7.239	1	92.181	1
Espírito Santo	982	3	3.257	8	41.678	6
Rio de Janeiro	-1.625	27	4.472	5	49.219	2
São Paulo	617	4	4.620	3	32.045	8
SUL	2.037	1	9.940	2	96.126	2
Paraná	595	5	3.920	6	38.668	7
Santa Catarina	294	7	1.516	12	15.683	11
Rio Grande do Sul	1.148	2	4.505	4	41.776	4
CENTRO-OESTE	203	5	9.820	3	73.477	3
Mato Grosso	87	12	5.406	2	41.753	5
Goiás	198	9	2.345	9	19.614	9
Distrito Federal	0,6	21	94	19	124	22
Mato Grosso do Sul	-82	25	1.975	11	11.986	12

Fonte: Fapespa, 2016.

RESULTADOS – ESTIMATIVAS DA PERDA DE ARRECAÇÃO DO ICMS-EE

Conforme a metodologia apresentada, as estimativas utilizarão os valores da arrecadação consolidada do ICMS-EE total e por UF, de 2004 a 2014, corrigidos pelo IPCA/IBGE para dezembro de 2015, e a participação das UFs na geração de energia elétrica.

A tabela 5 apresenta a estimativa do valor bruto da arrecadação do ICMS-EE, que seria o montante arrecadado pelo estado, caso o tributo fosse remetido ao estado de geração de energia elétrica. Trata-se do percentual da geração de energia aplicado no total arrecadado.

A tabela 6 apresenta a estimativa da perda de arrecadação do Pará, que é a subtração da Arrecadação Consolidada pela Arrecadação Bruta estimada.

Tabela 5 – Arrecadação consolidada, geração de energia elétrica e arrecadação bruta estimada ICMS-EE. Brasil e Estado do Pará, 2014 (R\$ 1.000.000,00) (GWh) (%)

Ano	Arrecadação Consolidada do ICMS-EE corrigida			Geração de EE			Arrecadação Bruta ICMS-EE estimada R\$ Milhões Pará
	R\$ Milhões		%	GWh		%	
	Pará	Brasil	Part. PA/BR	Pará	Brasil	Part. PA/BR	
2004	636	28.922	2,2	31	387	8,1	2.343
2005	640	31.425	2,04	31	403	7,81	2.453
2006	631	32.446	1,94	37	419	8,75	2.839
2007	588	33.322	1,76	32	445	7,14	2.379
2008	548	32.659	1,68	38	463	8,27	2.702
2009	545	32.056	1,7	42	463	9,08	2.910
2010	677	33.942	2	40	516	7,74	2.628
2011	607	34.463	1,76	43	532	8,1	2.793
2012	620	36.837	1,68	41	552	7,46	2.748
2013	712	31.627	2,25	41	570	7,23	2.285
2014	882	34.455	2,56	42	590	7,1	2.448

Fonte: MME/EPE; Fapespa.

Tabela 6 – Valores da arrecadação bruta estimada, arrecadação consolidada e estimativa da perda de arrecadação com a energia elétrica, valor arrecado e diferença (R\$ milhões) (corrigido pelo IPCA Dez 2015=100)

Ano	Arrecadação Bruta Estimada (A)	Arrecadação Consolidada (B)	Valor da Perda de arrecadação (A - B)
2004	2.343	637	1.706
2005	2.453	640	1.813
2006	2.839	631	2.208
2007	2.379	588	1.792
2008	2.702	548	2.154
2009	2.910	545	2.366
2010	2.628	677	1.951
2011	2.793	607	2.186
2012	2.748	620	2.128
2013	2.285	712	1.574
2014	2.448	882	1.566
TOTAL	28.529	7.086	21.443

Fonte: MME/EPE; Fapespa.

As perdas do Estado do Pará somaram R\$ 21,4 bilhões de 2004 a 2014, perdas estimadas menores apenas que as do Paraná (R\$ 37,1 bilhões). O Estado do Mato Grosso do Sul apresenta perdas de R\$ 12,1 bilhões. Juntos, esses foram os três estados que mais perderam arrecadação entre 2004 e 2014 (tabela 7).

Tabela 7 – Estimativa das perdas de arrecadação com a energia elétrica, grandes regiões e estados (R\$ 1.000.000,00) (corrigido pelo IPCA Dez 2015=100)

UF	Perdas de Arrecadação	
	2014	2004-2014
NORTE	3.095	31.840
Rondonia	680	1.829
Acre	-66	-202
Amazonas	359	3.952
Roraima	-18	-330
Pará	1.566	21.443
Amapá	60	729
Tocantins	514	4.418
NORDESTE	-255	-9.343
Maranhão	531	-1.358
Piauí	-198	-2.253
Ceará	-20	-7.788
Rio Grande do Norte	3	-2.446
Paraíba	-251	-3.415
Pernambuco	-413	-6.721
Alagoas	400	10.719
Sergipe	102	4.461
Bahia	-409	-543
SUDESTE	-5.833	-63.977
Minas Gerais	-1.183	107
Espírito Santo	-260	-4.317
Rio de Janeiro	-364	-15.908
São Paulo	-4.025	-43.860
SUL	2.296	23.757
Paraná	2.650	36.158
Santa Catarina	17	-2.345
Rio Grande do Sul	-371	-10.056
CENTRO-OESTE	698	17.724
Mato Grosso do Sul	1.015	12.187
Mato Grosso	72	-535
Goiás	37	11.082
Distrito Federal	-426	-5.009

Fonte: Fapespa, 2016b.

Em sentido contrário estão os estados que tiveram “ganhos” estimados de arrecadação do ICMS-EE. São estados grandes consumidores de energia ou com pouca capacidade instalada em energia elétrica. Entre eles estão o Estado de São Paulo, que teve ganho de R\$ 43,8 bilhões entre 2004 e 2014, acompanhado de Minas Gerais, com R\$ 15,9 bilhões. Por fim, destaca-se que, devido à metodologia, não há valores para o Brasil, pois a soma é zero.

A tabela 8 consolida as perdas de arrecadação com a desoneração das exportações e com a exportação de energia elétrica. A Região Sudeste foi a que acumulou maior perda no período (R\$ 151,145 bilhões), sobretudo em função do desempenho do setor exportador de minério em Minas Gerais e de petróleo do Rio de Janeiro.

A Região Sul apresentou a segunda maior perda acumulada (R\$ 119,883 bilhões), impactada pela exportação de energia elétrica do Paraná e de *commodities* agrícolas do Rio Grande do Sul.

O superávit energético do Mato Grosso do Sul e de Goiás, somados às perdas com as desonerações das exportações do Mato Grosso, levaram a região à terceira colocação, com R\$ 91,201 bilhões de perdas acumuladas.

A Região Norte foi a primeira em perdas de arrecadação com a energia elétrica tributada no consumo e a quarta em relação às exportações e na soma, sendo as perdas estimadas de R\$ 31,840 bilhões, R\$ 47,900 bilhões e R\$ 79,740 bilhões, respectivamente, resultados impactados principalmente pelas perdas do Estado do Pará.

A Região Nordeste foi a que obteve as menores perdas acumuladas, o equivalente a R\$ 24,922 bilhões.

Tabela 8 – Estimativas das perdas com as desonerações das exportações e da energia elétrica exportada por grandes regiões e unidades federativas (R\$ milhões) (ranking) 1997–2015

UF	ICMS-EE		ICMS - EXP		ICMS - Total	
	2004–2014	Ranking	1997–2015	Ranking	1997–2015	Ranking
NORTE	31.840	1	47.900	4	79.740	4
Rondônia	1.829	9	2.345	16	4.174	17
Acre	-202	12	-67	24	-269	20
Amazonas	3.952	8	-1.138	27	2.814	18
Roraima	-330	13	6	23	-324	21
Pará	21.443	2	44.168	3	65.611	3
Amapá	729	10	841	20	1.570	19
Tocantins	4.418	7	1.746	17	6.164	15
NORDESTE	-9.343	4	34.265	5	24.922	5
Maranhão	-1.358	16	9.309	13	7.951	13
Piauí	-2.253	17	544	21	-1.709	23
Ceará	-7.788	24	2.380	15	-5.408	25
Rio Grande do Norte	-2.446	19	1.458	18	-988	22
Paraíba	-3.415	20	-123	25	-3.538	24
Pernambuco	-6.721	23	1.130	19	-5.591	26
Alagoas	10.719	5	2.497	14	13.216	11
Sergipe	4.461	6	-233	26	4.228	16
Bahia	-543	15	17.301	10	16.758	9
SUDESTE	-63.977	5	215.122	1	151.145	1
Minas Gerais	107	11	92.181	1	92.288	1
Espírito Santo	-4.317	21	41.678	6	37.361	5
Rio de Janeiro	-15.908	26	49.219	2	33.311	6
São Paulo	-43.860	27	32.045	8	-11.815	27
SUL	23.757	2	96.126	2	119.883	2
Paraná	36.158	1	38.668	7	74.826	2
Santa Catarina	-2.345	18	15.683	11	13.338	10
Rio Grande do Sul	-10.056	25	41.776	4	31.720	7
CENTRO-OESTE	17.724	3	73.477	3	91.201	3
Mato Grosso do Sul	12.187	3	41.753	5	53.940	4
Mato Grosso	-535	14	19.614	9	19.079	8
Goiás	11.082	4	124	22	11.206	12
Distrito Federal	-5.009	22	11.986	12	6.977	14

Fonte: Fapespa, 2016.

CONCLUSÕES

Este artigo atende ao seu objetivo principal, no que tange a gerar estatísticas referentes às perdas de arrecadação dos estados. As metodologias e suas respectivas restrições se mostraram eficazes na confecção de dados estatísticos confiáveis e que podem ser utilizados de forma comparativa entre os estados.

A Lei Kandir mostra-se mais nociva aos estados exportadores de produtos básicos e semielaborados, bem como aos estados geradores de energia elétrica, minando, assim, sua capacidade de atender à população diretamente impactada por grandes projetos de infraestrutura energética e por ações econômicas de alto porte exploradoras de *commodities*.

A União, ao não compensar a importância estratégica desses estados de forma proporcional à sua relevância, pode gerar desigualdades e conflitos federativos, enfraquecendo os entes mais afetados e diminuindo sua capacidade de promover desenvolvimento e políticas regionais de combate à desigualdade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2008.

_____. Lei Complementar nº 92, de 23 de dezembro de 1997. Altera a legislação do imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 dez. 1997. Seção 1.

_____. Lei Complementar nº 102/2000, de 11 de julho de 2000. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, que “dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências”. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 jul. 2000. Seção 1.

_____. Lei Complementar nº 115/2002, de 26 de dezembro de 2002. Altera as Leis Complementares nº 87, de 13 de setembro de 1996, e nº 102, de 11 de julho de 2000. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 dez. 2002. Seção 1.

_____. Lei Complementar nº 87/96, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (Lei Kandir). *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 set. 1996. Seção 1.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. *O que você precisa saber sobre transferências constitucionais e legais*: lei complementar 87/1996. Brasília, 2014a. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/>>. Acesso em: 04 jul. 2016.

_____. *O que você precisa saber sobre transferências constitucionais e legais*: auxílio financeiro para Fomento das Exportações – FEX. Brasília, 2014b. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/>>. Acesso em: 04 jul. 2016.

_____. *Transferências constitucionais*. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/transferencias-constitucionais-e-legais#Dados_consolidados>. Acesso em: 04 jul. 2016.

FUNDAÇÃO AMAZÔNIA DE AMPARO A ESTUDOS E PESQUISAS – FAPESPA. *Estimativa da perda de arrecadação dos estados com as desonerações nas exportações da Lei Kandir (1997–2015)*. Pará, 2016a.

_____. *Estimativas das perdas de arrecadação do ICMS de energia elétrica no estado do Pará (2004–2014)*. Pará, 2016b.

MACIEL, Marcelo Sobreiro. *Política de incentivos fiscais*: quem recebe isenção por setores e regiões do país: consultoria legislativa, 2010. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema20/2009_9801.pdf>. Acesso em: 04 jul. 2016.

PELLEGRINI, Josué Alfredo. *Dez anos da compensação prevista na Lei Kandir*: conflito insolúvel entre os entes federados. [S.l.: s.n.], 2006. Prêmio Tesouro Nacional, v. 11.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Fazenda do Rio Grande do Sul. *Demonstrativo das desonerações fiscais do RS*: nota técnica resultados em 2014 e retrospectiva histórica. 2015. Disponível em: <www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaArquivo.aspx?>. Acesso em: 05 jul. 2016.

SIQUEIRA, R.; NOGUEIRA, J.; SOUZA, E. A incidência final dos impostos indiretos no Brasil: efeitos da tributação de insumos. *Revista Brasileira de Economia*, v. 55, n. 4, jan./mar. 2001.

SOARES, M. R. C. *Lei Kandir*: breve histórico: consultoria legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília: [s.n.], 2007. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/.../1441/lei_kandir_soares.pdf>. Acesso em: 04 jul. 2016.

VARSAÑO, Ricardo. *Fazendo e desfazendo a Lei Kandir*. [S.l.]: Inter-American Development Bank, 2013.