

Eixo Temático: Estratégia e Internacionalização de Empresas

**DESONERAÇÃO FISCAL DO ICMS NAS EXPORTAÇÕES DE PRODUTOS
BÁSICOS: O CASO DO COMPLEXO SOJA**

**EXEMPTION ICMS TAX ON EXPORTS OF BASIC PRODUCTS: THE CASE OF
THE SOYBEAN COMPLEX**

Mygre Machado Lopes, Rodrigo Abbade da Silva, Daniel Arruda Coronel e Fabiane Frois B. Weiler

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar o comportamento do mercado exportador do complexo soja, grão, óleo e outros derivados, frente à desoneração tributária do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) em produtos *in natura* destinados ao mercado externo, no período de 1990 a 2012. A análise quantitativa de dados do Sistema de Análise de Informações do Comércio Exterior (Alice Web) e a revisão na literatura a cerca das implicações da Lei Kandir mostraram que a desoneração tributária provocou efeitos positivos no curtíssimo prazo para a soja e negativos para o óleo e outros derivados. O fator de impulso das exportações do grão foi o comportamento favorável no mercado internacional, devido à elevada demanda externa.

Palavras-chave: Desoneração tributária, Lei Kandir, Complexo Soja.

ABSTRACT

This work aims to analyze the behavior of the export market of soybean, grain, oil and other derivatives, vis-à-vis the tax exemption of tax on circulation of goods and services (ICMS) *in natura* products intended for the foreign market, in the period of 1990 to 2012. The quantitative analysis of data from the Sistema de Análise de Informações do Comércio Exterior (Alice Web) and the review in the literature about the implications of the Kandir law showed that the tax exemption caused positive effects in the very short term to soybeans and negative for oil and other derivatives. The impulse factor of grain exports was the favorable behavior in international market, owing to high demand.

Keywords: Exemption tributary, Kandir Law, Soybean Complex.

1 Introdução

A Lei Complementar n. 87/1996, aprovada em setembro de 1996, conhecida como Lei Kandir, adotou uma série de medidas, dentre elas a desoneração do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços sobre as exportações de bens e serviços primários e semielaborados, possibilitando o aproveitamento do crédito do ICMS pago nas aquisições de máquinas e equipamentos do ativo permanente e de energia elétrica (RIANI; ALBUQUERQUE, 2000).

Esta lei teve como objetivo estimular os setores produtivos voltados à exportação, tais como a soja em grão, por exemplo, de forma a favorecer o saldo da balança comercial, em função da desoneração fiscal, que poderia ser contabilizada como redução nos custos de produção destes setores; ou seja, uma medida para tornar os bens e serviços comercializados mais competitivos no mercado internacional (LEITÃO *et al.*, 2012).

Não obstante a isso, vários economistas criticam esta medida, visto que isto desestimula os produtos de maior valor agregado. Essa iniciativa veio para reduzir com o déficit comercial brasileiro. Como boa parte dos preços das exportações de produtos básicos é formada no mercado internacional, nas bolsas de mercados e futuros, isso expõe a perda de receita por parte dos cofres públicos além do desestímulo na produção de maior valor agregado, as quais se tornam menos rentáveis (BELLO, 1996).

Desta forma neste trabalho, pretende-se analisar a aplicabilidade e as consequências da Lei Kandir sobre as exportações brasileiras do complexo soja, bem como verificar se houveram mudanças nas quantidades exportadas, além de abordar as questões referentes à Lei Kandir, bem como seus impactos no incentivo a reprimarização das exportações desse setor.

As exportações brasileiras de soja do complexo soja em análise obtiveram uma participação de 10,77% no total das exportações de 2012, sendo importante para a geração de divisas, bem como na manutenção do equilíbrio na Balança Comercial brasileira. Ressalta-se o alto grau de competitividade brasileira neste mercado, devido à elevada produtividade, desenvolvimento de pesquisas e tecnologias, clima favorável e por meio da expansão das fronteiras agrícolas. Porém como ponto de estrangulamento das exportações o elevado “Custo - Brasil”, o qual reduz a competitividade do grão brasileiro em níveis de preços (CONTE, 2006).

Neste contexto, esta pesquisa visa contribuir com o debate acadêmico na validação das teorias de vertente clássica e neoclássica nas economias em desenvolvimento em função dos padrões de especialização do comércio internacional. Também vai permitir a melhor compreensão dos fatores inerentes à competitividade das exportações brasileiras de grão e óleo de soja e fumo, bem como do comportamento destas frente a desoneração fiscal da Lei Kandir para produtos básicos. A atual discussão contribui para a formulação de políticas econômicas visando a uma maior competitividade e inserção internacional.

Este trabalho está estruturado em cinco seções, além desta introdução. Na segunda seção é apresentado o referencial teórico, na seção seguinte, está, a revisão de literatura a cerca da Lei Kandir e suas implicações, em seguida estão os aspectos metodológicos, na quinta analisa-se os resultados do trabalho e por fim, apresentam-se as considerações finais.

2 Referencial teórico

O comércio internacional diversifica as opções de produtos e serviços para os cidadãos, amplia a concorrência nos mercados internos, proporciona ganhos de competitividade em preços, qualidade de produtos, entre outros. Inicialmente, o livre comércio foi justificado pelos economistas clássicos, Adam Smith e David Ricardo, com os respectivos conceitos de vantagens absolutas e comparativas. A Teoria das Vantagens Absolutas apregoam que um país deve se especializar naquilo que possui menor custo de oportunidade na produção em relação a outro país, onde é mais eficiente. As vantagens

comparativas implicam na especialização da produção dos bens em que apresenta o menor custo relativo, na comparação de dois bens, por exemplo (KRUGMAN; OBSTFELD, 2005).

Para o modelo ricardiano, proposto no início do século XIX, cada país produzirá mais do bem que relativamente é produzido com menor custo, aumentando a produção total e reduzindo o preço desse bem no comércio internacional, o que pode ser benéfico para ambas as nações (KRUGMAN; OBSTFELD, 2005). Para Salvatore (2000), mesmo que um país apresente desvantagens absolutas na produção de dois bens, por exemplo, ainda há possibilidades de comércio mutuamente benéfico, por meio das vantagens comparativas.

O amadurecimento dessa teoria resulta no modelo de Heckscher-Ohlin. A introdução de mais um fator de produção, a terra, e não somente o trabalho, permitiu compreender a vantagem comparativa como a produção do bem em que seja intensivo no fator de produção abundante em determinado país, reduzindo custos. Krugman e Obstfeld (2005, p. 64) resumem esse comércio da seguinte forma: “os países tendem a exportar bens intensivos nos fatores cuja oferta é abundante”. Logo, a utilização do fator de produção mais abundante sugere que seu custo é menor, resultando em mercadorias com preços mais baixos.

Porém, o modelo de Heckscher-Ohlin apresenta algumas hipóteses para simplificação, que tornam o modelo pouco inadequado para a realidade. Em Salvatore (2000), o pressuposto de mesma tecnologia entre as nações, os países utilizariam a mesma quantidade de capital e de trabalho para produzir determinados bens, e a de retornos constantes de escala, a mobilidade perfeita dos fatores produtivos internamente e externamente, não condizem com a constatação empírica.

Devido à inadequação das teorias anteriores para explicar o comércio internacional atual, pelo fato de considerarem a ausência de economias de escala, as tecnologias constantes, imobilidade dos fatores e concorrência perfeita entre os agentes, a teoria da vantagem competitiva de Michael Porter traz um conceito mais condizente com a realidade moderna.

A vantagem competitiva baseia-se na produtividade, por meio de economias de escala, diferenciação de produto, mudanças tecnológicas. Desta forma o comércio internacional permite o aumento de produtividade e elimina a necessidade da produção de todos bens e serviços dentro de um país. “A questão mais importante é como as empresas e países melhoram a qualidade dos fatores, aumentam a produtividade com que são utilizados e criam novos” (PORTER, 1989, p. 22).

Cabe ressaltar que a teoria de Porter baseia-se em estudos empíricos em nações já industrializadas, respalda-se nos países desenvolvidos, os quais necessitam cada vez mais de aprimoramento do produto, o aspecto qualitativo, e não quantitativo, é o mais importante.

3 Lei Kandir e suas implicações

O objetivo da Lei Kandir é de minorar os efeitos negativos da política de estabilização econômica provocados pelas âncoras cambial (apreciação do real) e monetária (elevação da taxa de juros) que afetavam respectivamente os resultados da balança comercial e o volume dos investimentos produtivos da economia. Esperava-se um efeito econômico positivo suficientemente grande, capaz de gerar receita tributária interna adicional para compensar – ou mais do que compensar – as perdas de arrecadação tributária sofrida pelos estados (LEITÃO *et al.*, 2012).

Essa lei foi criada com base na necessidade que o Brasil tem de criar um superávit na balança comercial para equilibrar seus déficits estruturais na balança de serviços e renda e, conseqüentemente, equilibrar a conta de transações correntes (SILVA, 2006). Utilizava-se o raciocínio de que imposto não se exporta e, portanto, estes setores deveriam ser isentos (RIANI; ALBUQUERQUE, 2000).

Para o Governo Federal, as desonerações do ICMS sobre os ativos permanentes tem o objetivo de incentivar a produção interna, que em curto prazo, geraria aumento de receitas

para os estados e, conseqüentemente para os municípios, em função dos novos investimentos que seriam feitos na economia em função dessas desonerações (OLIVEIRA; AMARAL; FONSECA, 2004). Devido à arrecadação ser de esfera estadual, coube à União oferecer-lhes um “seguro-receita”, um mecanismo de compensação via transferências de recursos para estados e municípios, o qual previa repasses automáticos em caso de queda da arrecadação. Criou-se um complexo mecanismo de compensação para garantir a manutenção da receita dos estados, minimizando o conflito pela repartição de recursos (LEITÃO *et al.*, 2012).

A arrecadação de ICMS sobre a comercialização para o exterior destes bens possibilitava um real efeito multiplicador nos estados, devido à distribuição de recursos de forma mais direta aos municípios, promovendo crescimento econômico-social, porém destaca-se as dificuldades encontradas na manutenção do equilíbrio fiscal, uma vez que a cobertura de suas perdas efetivas por parte da União é efetivamente insuficiente (SILVA, 2006). A maioria desta literatura, utilizando metodologias distintas, sugere perdas de arrecadação de ICMS para os estados e que as compensações financeiras transferidas pelo governo federal não têm sido suficientes para compensá-las. Embora a desoneração do ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados eliminaram significativas distorções do sistema tributário brasileiro, possibilitando o aumento de competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional (LEITÃO *et al.*, 2012).

Contudo, as alterações positivas na pauta das exportações dos estados decorreram mais de fatores externos que da própria desoneração, principalmente aos movimentos dos preços internacionais. Os incentivos dados significaram apenas transferências de rendas dos cofres públicos para os produtores, sem os efeitos esperados nos níveis de comercialização. Tem-se como consequência debilitação das finanças públicas sem, contudo alcançar o objetivo proposto (RIANI; ALBUQUERQUE, 2000).

Infere-se que os ganhos de competitividade oriundos da promulgação da referida lei, foram absorvidos integralmente pelo mercado internacional e não se traduziram em melhorias significativas na obtenção de divisas para o país. É importante destacar que esse mecanismo de desoneração tributária pune os estados exportadores que geram divisas para o país e beneficiam os estados importadores (SILVA, 2006; BELLO, 1996). Pode-se destacar há desigualdade na arrecadação tributária entre os estados brasileiros, uma vez que há queda nas receitas em estados exportadores, enquanto que os estados importadores são beneficiados por arrecadarem ICMS sobre os bens importados (SILVA, 2006).

A possível reprimarização da economia brasileira, através do incentivo fiscal da Lei Kandir, tornam as receitas do país muito vulneráveis aos fatores exógenos, uma vez que o Brasil é tomador de preços no mercado internacional de *commodities* agrícolas (MARGARIDO; TUROLLA, 2003). Como boa parte dos preços das exportações de produtos básicos é formada no mercado internacional nas bolsas de mercados e futuros, Bello (1996) expõe a perda de receita por parte dos cofres públicos além do desestímulo na produção de maior valor agregado, as quais se tornam menos rentáveis. Cabe destacar, que os preços internos ficam mais elevados em relação aos preços externos, onde há incidência dos impostos nos primeiros. A competitividade das exportações brasileiras de óleo é afetada pela baixa capacidade de processamento das esmagadoras brasileiras frente às concorrentes internacionais, a especificidade no transporte e logística, além da lei Kandir, citada anteriormente (CORONEL; MACHADO; CARVALHO, 2009).

4 Aspectos metodológicos

Os procedimentos metodológicos desta pesquisa baseiam-se em uma revisão de bibliográfica, bem como foram utilizados os volumes exportados totais de soja em grão, óleo e outros derivados (farinhas e *pellets*, e bagaços e outros resíduos sólidos da extração do óleo de soja) em tonelada, do Brasil, no período de 1990 até 2012, com o intuito de captar

possíveis mudanças no padrão comportamental dessas exportações desde a criação da Lei Kandir, em 1996. Os dados foram coletados no Sistema de Análise de Informações de Comércio Exterior (Alice web), com os códigos 1201, 1507 e 2304, para os grão, óleo e outros derivados de soja, respectivamente. Com o objetivo de ter mais acuidade na análise dos resultados, as informações coletadas no site da SECEX foram organizadas em gráficos.

5 Análise e discussão dos resultados

As exportações brasileiras de soja em grão foram impulsionadas pela demanda chinesa. O crescimento econômico, preocupação com a segurança alimentar, além da necessidade de suprimento da matéria prima destinada para o esmagamento, e posterior fabricação de óleo, bem como a demanda derivada pela fabricação de rações alavancou as exportações brasileiras do bem, assim como a competitividade brasileira neste setor, uma vez que a rentabilidade do negócio despertou maiores investimentos e inovação no campo.

Contudo, ressalta-se a pequena participação do óleo de soja em relação às exportações do grão. Uma explicação plausível encontra-se na baixa capacidade de armazenamento, escoamento e formação de estoques para as indústrias processadoras tomarem suas decisões de produção. Ressalta-se também, a elevada carga tributária incidente nas diferentes etapas de produção, bem como as barreiras tarifárias incidentes, como, por exemplo, a escalada tarifária, onde o nível de tarifas aplicadas na importação é proporcional ao valor agregado ao produto, comumente aplicada pela China nas importações de soja e óleo (CONTE, 2006; CORONEL; MACHADO; CARVALHO, 2009).

No caso das exportações dos grãos de soja, o ônus tributário é menor em relação ao farelo e ao óleo de soja, pois há desoneração tributária do ICMS, por ser um produto *in natura*, além de passar por poucas etapas produtivas após a colheita. Na Figura 1 observa-se o predomínio dos grãos de soja, nas exportações brasileiras neste setor, e relativa estabilidade na quantidade enviada ao exterior dos demais produtos.

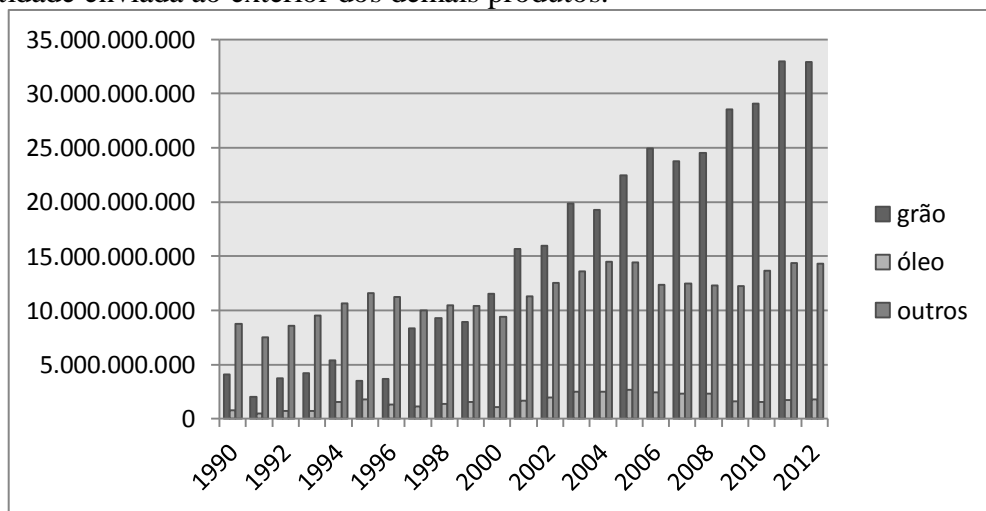


Figura 1- Exportações totais brasileiras de grãos de soja, óleo e outros derivados (Kg):

Fonte: Elaboração dos autores, a partir de dados do Alice Web.

Conforme a Figura 2, tem-se o crescimento das exportações de soja em grão de 1996 a 1997, após a implementação da Lei Kandir. Para o óleo e os demais derivados de soja observa-se uma variação negativa na quantidade enviada ao exterior. Pode-se sugerir que a variação percentual foi maior para a soja em 96-97, no curtíssimo prazo, após este período, o que predominou no comportamento dessas exportações foram às oscilações do mercado internacional, como a suba dos preços internacionais das *commodities*, o que corrobora com Margarido e Turolla (2003).

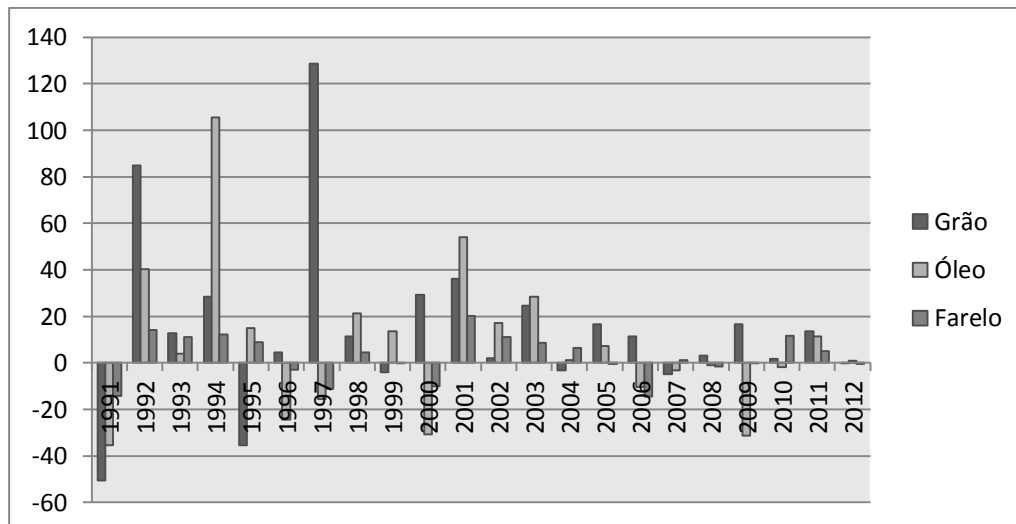


Figura 2- Variação da quantidade exportada de óleo e soja em grão (Kg)¹:

Fonte: Elaboração dos autores, a partir de dados do Alice Web.

Desta forma, de acordo com a literatura consultada e os aspectos quantitativos brevemente analisados, a Lei Kandir não foi a única responsável pelo incremento das exportações no período analisado, de 1996 a 2012. Porém, pode-se sugerir que esta tenha provocado distorções no setor produtivo e exportador, uma vez que privilegia o envio de produtos brutos em detrimento de bens com maior valor agregado.

6 Considerações finais

Em suma, pode-se inferir que a desoneração do ICMS em determinados setores da economia, embora tivessem o intuito de estimular, trouxeram distorções para a mesma, uma vez que o ônus do imposto não incide de forma igualitária todos os setores. Percebe-se que para o complexo soja a desoneração tributária não provocou mudanças no que tange ao comércio do grão, porém tornou menos vantajosa a exportação de produtos com maior valor agregado.

Em consonância com a literatura pesquisada, as perdas nos cofres públicos estaduais não foram devidamente ressarcidas pela União, conforme previsto na lei. O equívoco deu-se na desoneração de apenas alguns setores da economia, havendo a necessidade de uma reforma tributária mais ampla a qual não provocasse distorções nas decisões dos agentes.

Assim, o impulso das exportações do grão de soja ocorreu em função do cenário otimista dos preços internacionais, pela elevada demanda externa do bem *in natura* do que em resposta à Lei Kandir. A partir deste trabalho, vários outros aspectos podem ser analisados, tais como estudos mais avançados na mensuração quantitativa dos impactos da referida lei no setor produtivo e na arrecadação dos cofres públicos.

Referências

- BELLO, T. S. As exportações do RS e as isenções do ICMS. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 24, n.3, p. 71-94, 1996.
- CONTE, L. **Economia de escala e substituição de fatores na produção de soja no Brasil**. 2006. Tese (Doutorado em Economia Aplicada). Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2006.

¹ A variação percentual foi obtida através da seguinte fórmula $\Delta\% = [(quantidade\ t+1 / quantidade\ t) - 1] * 100$

- CORONEL, D. A.; MACHADO, J. A.; CARVALHO, F. M. A. de. **Análise da competitividade das exportações do complexo soja brasileiro de 1995 a 2006: uma abordagem de market-share**. Revista de Economia Contemporânea, v. 13, p. 281-308, 2009.
- KRUGMAN, P.; OBSTFELD, M. **Economia Internacional**. Sexta edição. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2005, 558 p.
- LEITAO, A. M. L.; LINHARES, F. C.; IRFFI, G. **Avaliação dos Efeitos da Lei Kandir sobre a Arrecadação de ICMS no Estado do Ceará**. In: XIV Encontro Regional de Economia, 2009, Fortaleza. XIV Encontro Regional de Economia, 2009.
- SALVATORE, D. **Economia Internacional**. Sexta edição. Rio de Janeiro: LTC Editora, 2000, 436 p.
- SILVA, M. A. M. **Análise dos impactos da política tributária brasileira na formação da receita fiscal do estado do Pará – o caso da Lei Kandir**. 2006. Dissertação (Mestrado) – Universidade da Amazônia, Belém, 2006.
- RIANI, F.; ALBUQUERQUE, C. M. **A Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir): Balanço de Perdas e Ganhos e Proposta de Mudança – o Caso de Minas Gerais**. In: Seminário sobre a economia mineira, Anais. Belo Horizonte: UFMG, Cedeplar, 2000.
- MARGARIDO, M. A.; TUROLLA, F. A. **Previsão de preços no mercado internacional de grão de soja**. São Paulo: SP, Informações Econômicas, v. 33, n. 1, p. 7-17, jan. 2003.
- OLIVEIRA, A. C. B.; AMARAL, L. F., FONSECA, L. M. R. **Desoneração do ICMS nas exportações: efeitos sobre a arrecadação do ICMS no estado da Bahia**. Monografia. Salvador: UFBA, 2004.
- PORTER, M. E. **A vantagem competitiva das nações**. 15ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda, 1989. 897 p.