



**Senado Federal**  
**Gabinete Senador WELLINGTON FAGUNDES**

## **RELATÓRIO**

# **COMISSÃO MISTA ESPECIAL SOBRE A LEI KANDIR**

Presidente: Deputado José Priante  
Vice-Presidente: Senadora Lúcia Vânia  
Relator: Senador Wellington Fagundes

SF/17739.87929-47



## **SUMÁRIO**

1. APRESENTAÇÃO.....	3
2. TRABALHOS DESENVOLVIDOS .....	6
2.1. REQUERIMENTOS APROVADOS .....	7
2.2. OFÍCIOS ENCAMINHADOS .....	8
2.3. DOCUMENTOS RECEBIDOS.....	9
2.4. REUNIÕES DE TRABALHO.....	14
2.5. AUDIÊNCIAS REALIZADAS .....	15
3. ESTIMATIVAS DAS PERDAS .....	23
4. CONDICIONANTES.....	26
4.1. PRECISÃO TÉCNICA VERSUS VIABILIDADE POLÍTICA .....	27
4.2. O RISCO DA OMISSÃO LEGISLATIVA CONTINUADA .....	28
4.3. AS RESTRIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS.....	33
4.4. O CARÁTER TRANSITÓRIO DA COMPENSAÇÃO .....	36
4.5. O ACERTO DE CONTAS .....	36
5. RECOMENDAÇÕES.....	37
ANEXO: MINUTA DE PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR.....	45

## **LISTA DE QUADRO**

QUADRO 1: ROL DE REQUERIMENTOS .....	7
QUADRO 2: ESTIMATIVAS DAS PERDAS LÍQUIDAS DOS ESTADOS.....	23
QUADRO 3: ESTIMATIVAS DAS PERDAS LÍQUIDAS NO PERÍODO 1996-2016.....	24
QUADRO 4: SALDOS DEVEDORES DOS HAVERES FINANCEIROS DA UNIÃO .....	26
QUADRO 5: SALDO DA BALANÇA COMERCIAL (1998-2017).....	31
QUADRO 6: RATEIO FIXO DE R\$ 4,5 BILHÕES .....	38
QUADRO 7: SIMULAÇÃO DO RATEIO VARIÁVEL DE R\$ 4,5 BILHÕES .....	39
QUADRO 8: COMPARAÇÃO ENTRE AS PARTILHAS ATUAL E PROPOSTA .....	40

SF/17739.87929-47



## **1. APRESENTAÇÃO**

A presente Comissão tem como objetivo oferecer propostas de alteração 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 [ICMS], e dá outras providências*, conhecida como “Lei Kandir”, no que se refere à compensação devida pela União aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios pela perda de receita resultante da não incidência do ICMS sobre as exportações de bens primários e semielaborados e sobre as aquisições destinadas ao ativo permanente.

Esta Comissão é fruto da decisão de 30 de novembro de 2016 do Supremo Tribunal Federal (STF), que julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 25 e fixou prazo de doze meses para que o Congresso Nacional edite lei complementar regulamentando os repasses de recursos da União para os entes subnacionais em decorrência da desoneração do ICMS. Segundo a decisão, caso não haja norma própria regulando a matéria no final do prazo fixado, caberá ao Tribunal de Contas da União (TCU) estipular as regras do repasse e calcular as cotas das partes interessadas.

A ADO nº 25 foi ajuizada pelo Estado do Pará, com a participação de outros quinze entes, quais sejam: Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe. Por unanimidade, o Plenário da Suprema Corte acompanhou o

SF/17739.87929-47



Ministro-Relator Gilmar Mendes e reconheceu a existência de uma situação de inconstitucionalidade por omissão, pois, mesmo após quase treze anos, o Poder Legislativo não cumpriu a determinação contida no art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), introduzida pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003, de que seja editada lei complementar com os critérios, os prazos e as condições em que se darão os repasses em questão.

SF/17739.87929-47

No julgamento, o Ministro Celso de Mello observou que a existência de uma deturpação no sistema de repartição de receitas compromete a saúde das relações federativas. Segundo este, as competências constitucionais dos entes federados ficam esvaziadas pela falta de condições materiais necessárias para que sejam exercidas.<sup>1</sup>

O Acórdão,<sup>2</sup> publicado em 18 de agosto último, foi exarado nos seguintes termos:

O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, julgou procedente a ação para declarar a mora do Congresso Nacional quanto à edição da Lei Complementar prevista no art. 91 do ADCT, fixando o prazo de 12 meses para que seja sanada a omissão, vencido, no ponto, o Ministro Marco Aurélio. Na hipótese de transcorrer *in albis* o mencionado prazo, o Tribunal, por maioria, deliberou que caberá ao Tribunal de Contas da União: a) fixar o valor do montante total a ser transferido aos Estados-membros e ao DF, considerando os critérios dispostos no art. 91 do ADCT para fixação do montante a ser transferido anualmente, a saber, as exportações para o exterior de produtos primários e semielaborados, a relação entre as exportações e as importações, os créditos decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente e a efetiva manutenção e aproveitamento do crédito do imposto a que se refere o art. 155, § 2º, X, a, do texto constitucional; b) calcular o valor das quotas a que cada um deles fará jus, considerando os entendimentos entre os Estados-membros e o Distrito Federal realizados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ; e que se comunique ao Tribunal de Contas da União, ao Ministério da Fazenda, para os fins do disposto no § 4º do art. 91 do

<sup>1</sup> Vide: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=330861>.

<sup>2</sup> Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=312459127&tipoApp=.pdf>.



SF/17739.87929-47

ADCT, e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, para adoção dos procedimentos orçamentários necessários para o cumprimento da presente decisão, notadamente no que se refere à oportuna inclusão dos montantes definidos pelo TCU na proposta de lei orçamentária anual da União, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Teori Zavascki e Carmen Lúcia (Presidente), que, no ponto, não acompanharam o Relator. Plenário, 30.11.2016.

No nível infralegal, os repasses são disciplinados pelo Protocolo ICMS nº 69, de 2008,<sup>3</sup> firmado no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), que dispõe justamente sobre os critérios para partilha de recursos entregues aos estados e Distrito Federal pela União a título de (i) compensação do ICMS desonerado nas exportações de produtos primários e semielaborados e nos créditos decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente e (ii) de fomento das exportações. Trata-se de protocolo subscrito por dezoito dos 27 membros. A dissidência é formada por Pará, Amapá, Distrito Federal, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Roraima, Rondônia e Tocantins.

Conforme o Requerimento (RQN) nº 2, de 2017, aprovado na sessão conjunta do Congresso Nacional de 30 de maio último, esta Comissão contou com doze senadores e doze deputados titulares, com igual número de suplentes. O prazo de funcionamento foi fixado em 120 dias, com previsão orçamentária de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais).

## **2. TRABALHOS DESENVOLVIDOS**

Os membros da Comissão foram designados em 2 de agosto último e sua instalação deu-se no dia 9 do mesmo mês. O prazo final para a conclusão

---

<sup>3</sup> Disponível em: [https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/protocolos/2008/pt069\\_08](https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/protocolos/2008/pt069_08).



dos seus trabalhos é 7 de dezembro próximo. Desde o seu início, a Comissão desenvolveu as seguintes atividades:

- a) aprovação do plano de trabalho;
- b) designação de Consultores Legislativos e de Orçamentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para apoiar os trabalhos da Comissão;
- c) estabelecimento de relação de cooperação com a Comissão Especial da Câmara dos Deputados para Debater a Importância da Alteração na Lei Kandir;<sup>4</sup>
- d) análise da legislação correlata;
- e) requisição de informações ao Poder Executivo;
- f) realização de reuniões de trabalho no TCU e no Ministério da Fazenda; e
- g) realização de audiências com a participação de representantes da União, do TCU, dos governos estaduais e de especialistas no tema.

Os trabalhos culminaram no presente relatório, que contém minuta de projeto de lei complementar destinada a suprir a lacuna apontada pelo STF.

## **2.1. REQUERIMENTOS APROVADOS**

A Comissão aprovou dezesseis requerimentos, quais sejam:

---

<sup>4</sup> Formalmente designada “Comissão Especial Destinada a Proferir Parecer ao Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 221, de 1998, do Deputado Germano Rigotto, que dá *nova redação ao inciso VIII do artigo 3º da Lei Complementar nº 87 de 1996 e insere o § 7º ao artigo 20 e o § 9º ao artigo 21 da mesma Lei Complementar* (Altera a Lei ‘Kandir’), e Apensados”. Essa proposição exclui da incidência do ICMS as operações de venda de bens arrendados pelas empresas arrendadoras aos arrendatários; garante ao contribuinte, arrendatário de bens de ativo permanente em operações de *leasing*, o direito ao crédito do imposto cobrado da empresa arrendadora e o estorno do crédito se ocorrer a restituição do bem arrendado antes de decorrido o prazo de cinco anos contados da data do arrendamento mercantil. Os trabalhos da Comissão da Câmara dos Deputados estão disponíveis no seguinte endereço: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/plp-221-98-altera-a-lei-kandir/documentos/outros-documentos>.

SF/17739.87929-47



**Senado Federal**  
**Gabinete Senador WELLINGTON FAGUNDES**

**QUADRO 1: ROL DE REQUERIMENTOS**

Nº	AUTOR(A)	SESSÃO	OBJETO
1	Sen. Wellington Fagundes	09/08/2017	Realização de audiência pública nos Estados de Mato Grosso, Pará, Minas Gerais e Goiás com a participação dos representantes dos seguintes órgãos: associações de municípios; fundações e entidades de estudos e pesquisas locais, tribunais de contas dos estados; governos e legislativos estaduais; e Conselho Nacional de Secretários Estaduais do Planejamento (Conseplan).
2	Sen. Wellington Fagundes	09/08/2017	Requerimento para que o Ministro de Estado da Fazenda informe os créditos de resarcimento da Lei Kandir; as dívidas dos estados e do Distrito Federal com a União; e a contraparte dos municípios.
3	Sen. Wellington Fagundes	09/08/2017	Realização de audiência pública em 27 de setembro de 2017 com a participação de representantes do Confaz, do TCU, dos governos estaduais e do Ministério da Fazenda (MF).
4	Sen. Wellington Fagundes	09/08/2017	Realização de audiência pública em 30 de agosto de 2017 com a participação do Sr. Eduardo Costa, Presidente da Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas (Fapespa), do Sr. José Barroso Tostes Neto, especialista do Banco Interamericano de Desenvolvimento, do Sr. José Roberto Afonso, pesquisador da Fundação Getúlio Vargas, do Consultor Legislativo do Senado Federal Josué Pellegrini e do Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados Murilo Soares.
5	Sen. Wellington Fagundes	09/08/2017	Requerimento para que o Ministro de Estado da Fazenda informe as dívidas dos municípios com a União.
6	Sen. Lasier Martins	30/08/2017	Realização de audiência pública no Estado do Rio Grande do Sul.
7	Sen. Ana Amélia	30/08/2017	Inclusão da Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais (Febrafite) no rol de entidades convidadas para a audiência pública de 27 de setembro de 2017.
8	Sen. Wellington Fagundes	30/08/2017	Inclusão da Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (Anape) no rol de entidades convidadas para a audiência pública de 27 de setembro de 2017.
9	Sen. Wellington Fagundes	30/08/2017	Inclusão do Ministro Gilmar Mendes no rol de convidados para a audiência pública de 27 de setembro de 2017.
10	Dep. Hugo Leal	27/09/2017	Realização de audiência pública no Estado do Rio de Janeiro.
11	Dep. Hugo Leal	27/09/2017	Inclusão do Prof. Bruno Sobral no rol de convidados para a audiência pública de 27 de setembro de 2017.
12	Sen. Paulo Rocha	27/09/2017	Inclusão da Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (Fenafisco) no rol de entidades convidadas para a audiência pública.
13	Sen. Wellington Fagundes	27/09/2017	Requerimento para que o TCU informe as medidas tomadas para cumprir a decisão tomada pelo STF.
14	Sen. Wellington Fagundes	27/09/2017	Requerimento para que o Ministro de Estado da Fazenda informe: (i) as perdas de arrecadação de cada estado com a Lei Kandir no período 1996/2016 ou justifique a inexistência dessas estimativas, indicando o prazo, as etapas, as informações e os critérios mínimos para a sua obtenção; (ii) a metodologia de apuração do cumprimento do disposto no § 2º do art. 91 do ADCT, o qual determina que a contrapartida pelas perdas perde até que a arrecadação no destino do ICMS seja igual ou maior do que 80%.
15	Sen. Wellington Fagundes	27/09/2017	Requerimento para que o Consórcio Nacional de Secretarias de Fazenda, Finanças, Receita e Tributação (Consefaz) informe as perdas de arrecadação de cada estado com a Lei Kandir no período 1996/2016.

SF/17739.87929-47



Nº	AUTOR(A)	SESSÃO	OBJETO
16	Sen. Wellington Fagundes	27/09/2017	Requerimento para que o Ministro da Fazenda permita que esta Comissão e o TCU acessem as notas fiscais eletrônicas e outros dados balizadores dos cálculos das perdas de arrecadação de cada estado com a Lei Kandir.

## 2.2. OFÍCIOS ENCAMINHADOS

A Comissão enviou 67 ofícios com a seguinte finalidade:

- a) encaminhar requerimentos de informações;
- b) requisitar servidores para auxiliar a Comissão e o apoio das Assembleias Legislativas dos Estados do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro para a realização de audiências públicas;
- c) convidar o Presidente da Fapespa, o Sr. José Barroso Tostes Neto, o Sr. José Roberto Afonso, o Sr. Josué Pellegrini e o Sr. Murilo Rodrigues da Cunha Soares para a audiência do dia 30 de agosto;
- d) convidar o Ministro Gilmar Mendes, a Anape, a Febrafite, o Confaz, o Conseplan, o Ministério da Fazenda, o TCU e os governos dos 26 estados e do Distrito Federal para participar da audiência pública do dia 27 de setembro;
- e) convidar o ex-Governador Germano Rigotto, o Deputado Estadual Frederico Antunes, o Procurador-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, o Secretário da Fazenda do Rio Grande do Sul e a Febrafite para participar da audiência pública do dia 16 de outubro;
- f) convidar a Associação dos Analistas de Controle Interno do Rio de Janeiro, a Associação dos Gestores Públicos do Rio de Janeiro, a Associação dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro, a Casa Fluminense, a OAB/RJ, o Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Rio de Janeiro, o Instituto Pereira Passos, o Procurador-Geral do Estado do Rio de Janeiro, o Procurador Regional da Fazenda Nacional e o Prof. Bruno Sobral para participar da audiência pública do dia 23 de outubro; e
- g) convidar a Associação dos Produtores de Biodiesel do Brasil (Aprobio), a Associação Pró-Desenvolvimento Industrial do Estado de Goiás (Adial-Goiás) e a União Brasileira do

SF/17739.87929-47



Biodiesel e Bioquerosene (Ubrabio) para participar da audiência pública do dia 26 de outubro.

### **2.3. DOCUMENTOS RECEBIDOS**

Em resposta aos requerimentos de informação enviados, esta Comissão recebeu os Ofícios n<sup>os</sup> 41/MF e 42/MF, ambos de 30 de agosto, e os Ofícios n<sup>os</sup> 45/MF e 46/MF, ambos de 20 de outubro. Permanece pendente de resposta o Requerimento n<sup>º</sup> 14.

Os dois primeiros ofícios vieram acompanhados de relatórios do Sistema de Haveres de Estados e Municípios (Sahem), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), referente ao período de janeiro de 2015 a junho de 2017. Os relatórios apresentam os pagamentos mensais classificados em principal e juros, assim como os saldos devedores ao final de cada mês do período considerado. O primeiro trata dos governos estaduais, enquanto o segundo trata dos governos municipais.

Os estados possuem dívidas no âmbito do Acordo Brasil-França, do Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais, instituído pela Medida Provisória (MPV) n<sup>º</sup> 2.196, de 2001, da dívida de médio e longo prazo (DMLP), das Leis n<sup>os</sup> 8.727, de 1993, e 9.496, de 1997, dos contratos de cessão de participações governamentais – *royalties*, do Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (PNAFE) e do contrato de assunção de dívidas do Banco do Estado do Rio de Janeiro junto ao Banco Central do Brasil, autorizado pela MPV n<sup>º</sup> 2.179, de 2001.

SF/17739.87929-47



Os municípios, por sua vez, possuem dívidas no âmbito do Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais, da DMLP e da Lei nº 8.727, de 1993, bem como no âmbito da MPV nº 2.185, de 2001.

Com exceção do Acordo Brasil – França, da DMLP e do PNAFE, que apresentam pagamentos semestrais, os demais programas apresentam pagamentos mensais. A ausência de qualquer informação a partir de determinado mês significa que o ente quitou sua dívida com o Tesouro Nacional.

Para o caso específico dos refinanciamentos ao amparo da Lei nº 9.496, de 1997, e da MPV nº 2.185, de 2001, diversos estados e municípios, por conta dos dispositivos contidos na Lei Complementar (LCP) nº 148, de 2014, que, entre outros assuntos, *dispõe sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios*, acabaram por quitar seus saldos devedores ou tiveram os mesmos reduzidos a partir da adesão às condições da nova norma. Ademais, com essa adesão, cada estado passou a contar apenas com um contrato no âmbito da Lei nº 9.496, de 1997. Isso afetou os fluxos de pagamentos dos governos estaduais.

O Ofício nº 41/MF também discrimina os repasses para os governos estaduais no período 2012–2016 a título de compensação requerida pela Lei Kandir e de auxílio financeiro para fomento das exportações (FEX). Convém notar que a série completa está disponível no site da STN.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Compensação da Lei Kandir para os estados (Out. 1996 – Ago. 2017): [https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/327938/pge\\_lei\\_kandir\\_estados.xls](https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/327938/pge_lei_kandir_estados.xls). Compensação da Lei Kandir para os municípios (Out. 1996 – Ago. 2017): [https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/327938/pge\\_lei\\_kandir\\_municipios.xls](https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/327938/pge_lei_kandir_municipios.xls). Auxílio

SF/17739.87929-47



O Ofício nº 45/MF apenas remete memorando do Secretário-Executivo do Confaz comunicando que não cabe àquele órgão prover estimativas sobre as perdas com a Lei Kandir. Dessa forma, o Requerimento nº 15 teria sido redirecionado para o Comitê Nacional de Secretários de Estado da Fazenda dos Estados e do Distrito Federal (Comsefaz). Impõe-se notar que o requerimento ora discutido não se destinava ao Confaz, mas sim ao Consefaz, que congrega as secretarias de fazenda, finanças, receita e tributação. Ao não proceder o imediato encaminhamento à instância apropriada, o Governo Federal prejudicou o bom andamento dos trabalhos desta Comissão.

O Ofício nº 46/MF, por fim, comunica, em resposta ao Requerimento nº 16, que somente comissões parlamentares de inquérito (CPIs) estão legalmente aptas a obter informações abrangidas pelo sigilo fiscal. Como isso, esta Comissão não pode acessar informações essenciais para o bom andamento dos seus trabalhos. Tampouco o TCU terá acesso a esses dados para poder dar pleno cumprimento à decisão emanada do STF.

Acompanham o Ofício nº 46/MF os anexos a seguir:

- a) a arrecadação anual do ICMS no período 1996-2016; e
- b) os montantes exportados mensalmente no período de janeiro de 2005 a abril de 2017.

Os dados estão discriminados por estado e em reais correntes.

Esta Comissão também recebeu as seguintes contribuições dos governos estaduais:

---

financeiro para fomento das exportações (Jul. 2004 – Dez. 2016): [https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/327938/pge\\_fex.xls](https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/327938/pge_fex.xls). As três séries estão disponíveis no seguinte endereço: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/transferencias-constitucionais-e-legais>.



- a) estudo da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul sobre os problemas causados a esse ente pela falta de regulamentação da Lei Kandir;
- b) relatório da Secretaria de Fazenda do Mato Grosso do Sul sobre as perdas decorrentes da Lei Kandir; e
- c) ofício da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro manifestando apoio ao Projeto de Lei Complementar nº 288, de 2016 – Complementar, que *altera o art. 31 da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, para regulamentar a compensação da União aos Estados, Distrito Federal e Municípios por conta da perda de receita decorrente da desoneração de ICMS sobre exportações de bens primários e semielaborados e da concessão de crédito nas aquisições destinadas ao ativo permanente*, com sugestões de aprimoramento contemplando, principalmente, o acerto de contas entre as perdas apuradas e as dívidas públicas refinanciadas.

Destaque-se a contribuição do Comsefaz. Independentemente da falta de tempestividade do Ministério da Fazenda no encaminhamento do Requerimento nº 15, esse fórum apresentou, em 18 de outubro, durante reunião técnica com este Relator, proposta de emenda substitutiva ao PLS nº 312, de 2013 – Complementar, de autoria do Senador Pedro Simon, que *define montante a ser entregue aos Estados e ao Distrito Federal nos termos do art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal*. Os membros do Comsefaz entendem que essa emenda também poderia balizar os trabalhos desta Comissão.

O substitutivo contém: (i) uma estimativa do montante das perdas observadas no exercício de 2016;<sup>6</sup> (ii) uma metodologia de cálculo das perdas incorridas nas exportações de produtos primários e semielaborados e nas

---

<sup>6</sup> As perdas decorrentes da não incidência do ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados têm como referência o período de julho de 2016 a junho de 2017.

SF/17739.87929-47



compras de bens destinados ao ativo permanente; (iii) uma regra destinada a disciplinar o § 2º do art. 91 do ADCT, assegurando que a contrapartida pelas perdas perdurará até eventual aprovação de uma reforma tributária; e (iv) uma estimativa do estoque de perda líquida não compensada.

SF/17739.87929-47

A emenda também avalia a possibilidade do uso da “relação”, entendida como razão, ou da diferença entre exportações e importações como critério balizador da compensação prevista no art. 91 do ADCT. A conclusão é de que seria um indicador impróprio por implicar dupla contagem das exportações.

Merece atenção especial a metodologia de cálculo das perdas incorridas nas exportações de produtos primários e semielaborados, pois esta implica um simples abatimento do montante exportado por cada estado da base de cálculo do Fundo de Compensação de Exportações (FPEX), que considera somente as exportações de produtos industrializados. Dessa forma, abatendo-se do total exportado as exportações de industrializados, obteríamos, indiretamente, as exportações de primários e semielaborados.

#### **2.4. REUNIÕES DE TRABALHO**

Este Relator reuniu-se (i) com o Presidente do TCU, Sr. Raimundo Carreiro, em 19 de setembro, e (ii) com o Ministro da Fazenda Interino, Sr. Eduardo Guardia, em 20 e 26 de setembro. A segunda reunião contou ainda com a presença dos Senadores Antonio Anastasia e Flexa Ribeiro e dos Deputados Arnaldo Jordy e Antonio Carlos Pannunzio, este último na condição de membro da Comissão da Câmara dos Deputados sobre a Lei Kandir.



Na primeira reunião, o Relator ressaltou a importância da participação do TCU nos debates sobre a compensação devida aos estados exportadores, pois, em caso de omissão do Congresso Nacional, caberá a esse órgão, conforme decidido pelo STF, disciplinar a matéria.

Nas duas seguintes, os técnicos do Ministério da Fazenda enfatizaram as dificuldades metodológicas envolvidas na apuração de eventuais perdas na arrecadação do ICMS e a necessidade de que sejam definidas fontes de recursos para fazer frente a qualquer novo dispêndio. Os técnicos, entretanto, afirmaram que esta Comissão poderia contar com a sua plena cooperação.

Este Relator também se reuniu com representantes do Comsefaz em 4 e 18 de outubro. Na primeira reunião, que contou com a presença de parlamentares, prefeitos e secretários estaduais de fazenda, o Deputado Luiz Carlos Hauly, relator da reforma tributária, discorreu sobre os principais aspectos da reforma em análise e mostrou confiança na sua aprovação em um futuro próximo. Nesse contexto, a compensação pelas perdas decorrentes da desoneração do ICMS seria estritamente temporária, pois a tributação na origem tende a ser substituída pela tributação no destino.

Como critério de rateio da compensação transitória, o Deputado Hauly sugeriu a diferença entre as exportações e as importações de cada estado, argumentando que as importações, que são tributadas, são uma contrapartida das exportações efetuadas. Portanto, as primeiras deveriam ser abatidas das segundas para a apuração do valor da perda.

Já na segunda reunião com o Comsefaz, os secretários estaduais de Fazenda expuseram o já citado substitutivo ao PLS nº 312, de 2013 – Complementar, de autoria do Senador Pedro Simon.

SF/17739.87929-47



## **2.5. AUDIÊNCIAS REALIZADAS**

Esta Comissão promoveu, ao todo, cinco audiências.

### **1ª AUDIÊNCIA**

A audiência pública do dia 30 de agosto reuniu os seguintes especialistas:

- a) o Sr. Eduardo Costa, Presidente da Fapespa;
- b) o Consultor Legislativo do Senado Federal Josué Pellegrini, autor da monografia “Dez Anos da Compensação Prevista na Lei Kandir: Conflito Insolúvel entre os Entes Federados?”, premiada no XI Prêmio Tesouro Nacional – 2006;
- c) o Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados Murilo Rodrigues da Cunha Soares, autor do estudo “Lei Kandir: Breve Histórico”; e
- d) o Sr. Neurilan Fraga, Presidente da Associação Mato-grossense dos Municípios (AMM), convidado no início da audiência.

O Sr. Pellegrini discorreu sobre a evolução da compensação pela não incidência do ICMS sobre as exportações de bens primários e semielaborados, fez breves considerações sobre os projetos que ora tramitam no Senado Federal sobre a matéria<sup>7</sup> e concluiu que *há pouco tempo para aprovar a lei complementar. O TCU pode ter que calcular coeficientes e montante. Diante da gravíssima crise fiscal da União, corre-se o risco de ficar tudo mais ou menos como está. Um avanço menos ambicioso: fundir auxílio financeiro com LK [Lei Kandir]. Os valores seriam somados e os coeficientes*

---

<sup>7</sup> Projetos de Lei Complementar do Senado nºs 312, de 2013, 346, de 2015, 288, de 2016 e 162, de 2017.

SF/17739.87929-47



*calculados pelo Confaz, pela sistemática atual. Assim, o auxílio passaria a ter base legal sólida.*

O Sr. Soares notou que a “Lei Kandir” foi bem recebida pelos pesquisadores e estudiosos interessados no assunto, pois implementou duas ações preconizadas pela teoria tributária tradicional:

- a) evitar a exportação de tributos, mediante a desoneração do ICMS sobre toda e qualquer operação de exportação; e
- b) adequar o ICMS ao modelo-padrão da tributação sobre valor agregado pela ampliação das hipóteses de aproveitamento de crédito.

No entanto, há quatro ressalvas importantes:

- a) significativa perda de receitas estaduais e municipais;
- b) os estados exportadores são os mais prejudicados;
- c) o repasse de recursos federais não tem chegado aos contribuintes exportadores em face de dificuldades para aproveitar plenamente os créditos tributários acumulados; e
- d) os efeitos adversos sobre a balança comercial, com o estímulo a exportações de produtos com baixo valor agregado.

A resolução dos problemas apontados exigiria um ambiente de transparência e cooperação entre União, estados, municípios e iniciativa privada, de forma a:

- a) tornar públicos os dados econômico-fiscais sobre o assunto;
- b) possibilitar a mensuração das perdas e ganhos de cada um com as desonerações tributárias ocorridas; e
- c) dividir o custo entre os diversos agentes envolvidos.

SF/17739.87929-47



Os tópicos da exposição do Sr. Costa, a seu tempo, foram: as dificuldades orçamentárias enfrentadas pelos governos estaduais; a tramitação da ADO nº 25, ajuizada pelo Estado do Pará; a evolução da balança comercial brasileira e da participação dos produtos primários e semielaborados nas nossas exportações; as compensações pagas aos governos estaduais e municipais em decorrência da Lei Kandir e a título de auxílio financeiro para fomento das exportações no período 1997–2016; e a estimativa das perdas brutas e líquidas incorridas por cada estado.

O Presidente da Fapespa concluiu que, em termos agregados, a arrecadação estadual sofreu uma perda de 4,03% *vis-à-vis* a receita corrente apurada somente no exercício de 2016. Ademais, *com o avanço das exportações brasileiras (...) os estados com maior volume de exportação de produtos primários e semielaborados foram os que mais contribuíram para a manutenção do superávit comercial do país. Entretanto, essa UFs [Unidades da Federação] (...) foram as que lograram as maiores perdas de arrecadação de ICMS em decorrência da lógica imposta pela Lei Kandir.*

Em termos da parametrização da compensação requerida pelo STF, o Sr. Costa entende que se deve considerar, além da perda de arrecadação, fatores como:

- a) a contribuição que o estado dá para o equilíbrio da balança comercial por meio do seu superávit comercial;
- b) a diferença de alíquota entre os *royalties* incidentes sobre a extração mineral e a exploração de petróleo;
- c) a dinâmica de enclave da extração mineral, com essa atividade apresentando menores efeitos encadeadores, tanto à montante quanto à jusante, do que a extração de petróleo e gás e o agronegócio; e

SF/17739.87929-47



SF/17739.87929-47

- d) o lançamento do crédito tributário referente ao ICMS pago na aquisição de ativo permanente no ato da exportação, frequentemente realizada em outra unidade da Federação.

O Sr. Fraga, por fim, defendeu a aprovação do PLS nº 288, de 2016 – Complementar, do Senado Wellington Fagundes, que regulamenta a compensação da União aos estados, Distrito Federal e municípios por conta da perda de receita decorrente da desoneração de ICMS sobre exportações de bens primários e semielaborados e da concessão de crédito nas aquisições destinadas ao ativo permanente, e da PEC nº 8, de 2015, do Deputado Arnaldo Jordy, que reinstitui a tributação do ICMS sobre bens minerais primários e sobre produtos semielaborados deles derivados. Adicionalmente, a União compensaria os entes subnacionais pelas perdas sofridas nos últimos cinco anos, estimada em R\$ 213,8 bilhões, que seriam devolvidos em quatro anos, corrigidos pela taxa SELIC.<sup>8</sup>

## **2<sup>a</sup> AUDIÊNCIA**

A audiência pública do dia 27 de setembro contou com a presença do Sr. José Ivo Sartori, Governador do Rio Grande do Sul, do Sr. Reinaldo Azambuja, Governador do Mato Grosso do Sul, do Sr. Simão Jatene, Governador do Pará, do Sr. Wellington Dias, Governador do Piauí, do Sr. Carlos Fávaro, Vice-Governador de Mato Grosso, do Sr. Armando Melo, Representante do Governo do Acre, do Sr. Carlos Henrique Oliveira, Representante do Governo do Distrito Federal, do Sr. Simão Cirineu Dias, Representante do Governo de Goiás, do Sr. Marcellus Ribeiro, Representante de Governo do Maranhão, do Sr. Eduardo Refinetti Guardia, Ministro da Fazenda Interino, do Sr. Charles Mathusalem, Representante do TCU, do

---

<sup>8</sup> Taxa de juros de referência do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia.



Sr. André Horta, Representante do Confaz, do Sr. Regis Mattos Teixeira, Presidente do Conseplan, do Sr. Telmo Lemos Filho, Presidente da Anape, e do Sr. Roberto Kupski, Presidente da Febrafite.

O Governador do Piauí lembrou as dificuldades da década de 1990 para a geração de saldos positivos na balança comercial. A Lei Kandir teria desempenhado papel decisivo no enfrentamento dessas dificuldades, mas a ampliação das exportações teria se dado às custas dos tesouros estaduais.

O Governador do Pará destacou o caráter insuficiente da compensação e a injustiça do critério de rateio. Concordou que não se deve tributar as exportações e os investimentos, mas apenas quando houvesse a agregação de valor. A desoneração das exportações de bens com baixo valor agregado, pelo contrário, seria problemática.

O Governador de Mato Grosso do Sul enfatizou que as negociações anuais em torno do auxílio financeiro para fomento das exportações não podem continuar. A compensação precisa ser perene. Além do mais, o Congresso precisa oferecer compensações pelas incumbências atribuídas aos entes subnacionais.

O Vice-Governador de Mato Grosso defendeu a tributação da importação de produtos elaborados que compitam com a indústria brasileira. Os recursos arrecadados comporiam um fundo voltado para os estados e os municípios.

O representante do Governo de Goiás ressaltou que há uma assimetria entre as compensações da Lei Kandir e do auxílio financeiro para fomento das exportações. A primeira é paga em doze parcelas mensais,

SF/17739.87929-47



enquanto a segunda costuma se concentrar no final do exercício. Esta última deveria ser equiparada à primeira.

SF/17739.87929-47

O Ministro da Fazenda Interino destacou o seguinte:

- a) a delicadeza da situação fiscal dos três níveis de governo, com o aumento da despesa pública federal puxado pela previdência social, os déficits fiscais recorrentes no passado e no futuro próximos e o risco de violação da regra de ouro das finanças públicas, que prevê que as receitas advindas de operações de crédito não podem superar as despesas de capital;
- b) o art. 91 do ADCT refere-se a um montante a ser fixado, não havendo previsão de ressarcimento de perdas, com a entrega requerida perdurando enquanto a arrecadação no destino for menor que 80%; assim, não haveria passivo, pois a compensação contida na Lei Kandir bastaria até que nova norma fosse editada;
- c) a estimativa do Comsefaz apresenta problemas metodológicos; seria preciso levantar as alíquotas vigentes em 1997 e formular uma trajetória contrafactual, comparando o observado com o que aconteceria na ausência da Lei Kandir; também seria preciso apurar quais créditos fiscais foram efetivamente aproveitados; as estimativas preliminares do próprio Ministério apontam perdas inferiores a 10% do montante informado pelo Comsefaz; e
- d) a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000) e o Novo Regime Fiscal (Emenda Constitucional nº 95) limitam a expansão dos gastos públicos; atualmente há recursos para cobrir apenas a compensação prevista na Lei Kandir e o auxílio financeiro para fomento das exportações; como o último tem caráter precário, seria cabível unificar os dois repasses.

O representante do TCU ressaltou quatro pontos:

- a) trata-se de um órgão de fiscalização, com sua competência para apurar partilhas limitando-se ao Fundo de Compensação



SF/17739.87929-47

- de Exportações (FPEX) e aos Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e dos Municípios (FPM);
- b) não possui competência para fiscalizar as receitas estaduais, protegidas pelo instituto do sigilo fiscal;
  - c) não detém competência técnica para avaliar a legislação tributária estadual; e
  - d) pauta a sua atuação em normas decididas pelo Poder Legislativo, ao qual, portanto, caberia decidir sobre a compensação requerida pelo art. 91 do ADCT.

O Presidente da Febrafite apontou que os tesouros estaduais sofreram perdas da ordem de R\$ 500 bilhões ao longo de vinte anos. Essas perdas deveriam ser repostas e a isenção tributária, revogada. O representante do Confaz, a seu tempo, destacou que as perdas da Lei Kandir estão no contexto de outras perdas impostas aos entes subnacionais e defendeu o acerto de contas, com as perdas acumuladas sendo abatidas das dívidas públicas refinanciadas pela União.

### **3<sup>a</sup> AUDIÊNCIA**

A audiência pública do dia 16 de outubro, na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, contou com a presença deste Relator, do Senador Lasier Martins e de outros parlamentares estaduais e federais. Usaram da palavra o ex-Governador Germano Rigotto, o Deputado Estadual Frederico Antunes, o Sr. Giovani Feltes, Secretário da Fazenda, o Sr. Euzébio Fernando Ruschel, Procurador-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, e o Sr. Abel Henrique Ferreira, Presidente da Associação dos Auditores-Fiscais da Receita Estadual do Rio Grande do Sul.

### **4<sup>a</sup> AUDIÊNCIA**



A audiência pública do dia 23 de outubro, na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, contou com a presença deste Relator, do Deputado Federal Hugo Leal e de vários deputados estaduais. No decorrer da audiência, tivemos apresentações da Srª Ana Paula Vasconcellos, Presidente da Associação dos Gestores Públicos do Estado do Rio de Janeiro, da Srª Cláudia Freze, Procuradora do Estado do Rio de Janeiro, do Sr. Adilson Zegur, Subsecretário de Receita do Rio de Janeiro, do Prof. Bruno Sobral, do Sr. Carlos Alexandre A. Rocha, Consultor Legislativo do Senado Federal, do Sr. Daniel Ávila, Diretor da Escola da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional no Rio de Janeiro, do Sr. Douglas Almeida, Coordenador da Casa Fluminense, do Sr. Maurício Faro, Presidente da Comissão Especial de Tributação da OAB/RJ, do Sr. Mauro Osório, Presidente do Instituto Pereira Passos, e do Sr. Thiago Rangel, Presidente da Associação dos Analistas de Controle Interno do Estado do Rio de Janeiro.

SF/17739.87929-47

## **5ª AUDIÊNCIA**

A audiência pública do dia 26 de outubro contou com a presença do Sr. Donizete Tokarski, Diretor-Superintendente da Ubrabio, do Sr. Josué Pellegrini, Consultor Legislativo do Senado Federal, do Sr. Júlio César Minelli, Diretor-Superintendente da Aprobio, e do Sr. Pedro Alves de Oliveira, Presidente da Federação das Indústrias do Estado de Goiás (FIEG).

## **3. ESTIMATIVAS DAS PERDAS**

A Comissão da Câmara dos Deputados sobre a Lei Kandir apurou junto à Fapespa o montante das perdas de arrecadação em decorrência da desoneração do ICMS. A reunião técnica de 18 de outubro, por sua vez,



permitiu que esta Comissão obtivesse as estimativas do Comsefaz. Os montantes informados constam do quadro a seguir:

**QUADRO 2: ESTIMATIVAS DAS PERDAS LÍQUIDAS DOS ESTADOS**

UF	FAPESPA <sup>1,2</sup>		COMSEFAZ <sup>3,4</sup>	
	EM 2015	EM 1997/2015	EM 2016	EM 1996/2016
AC	1,90	67,00	22,45	434,91
AL	165,00	2.497,00	254,72	4.882,62
AM	15,00	1.138,00	305,35	4.452,94
AP	91,00	841,00	35,36	400,38
BA	2.078,00	17.301,00	1.226,64	19.208,10
CE	211,00	2.380,00	512,27	6.104,13
DF	94,00	124,00	81,75	767,85
ES	3.257,00	41.678,00	1.404,68	31.388,43
GO	2.345,00	19.614,00	1.540,07	22.347,53
MA	822,00	9.309,00	573,45	9.717,35
MG	7.239,00	92.181,00	5.354,66	88.123,11
MS	1.975,00	11.986,00	960,94	10.763,22
MT	5.406,00	41.753,00	4.077,00	53.242,33
PA	3.527,00	44.168,00	2.582,60	32.568,58
PB	4,00	123,00	86,90	2.416,50
PE	74,00	1.130,00	322,41	5.182,56
PI	171,00	544,00	146,81	1.590,11
PR	3.920,00	38.668,00	3.083,59	46.322,87
RJ	4.472,00	49.219,00	1.989,05	30.003,61
RN	74,00	1.458,00	167,46	3.045,95
RO	403,00	2.345,00	252,28	3.474,44
RR	3,80	6,00	12,78	209,94
RS	4.505,00	41.776,00	3.532,62	50.186,94
SC	1.516,00	15.683,00	1.286,12	15.983,45
SE	7,60	233,00	103,46	1.497,20
SP	4.620,00	32.045,00	5.671,71	101.247,75
TO	378,00	1.746,00	286,69	3.216,37
<b>TOTAL</b>	<b>47.330,10</b>	<b>466.891,00</b>	<b>35.873,82</b>	<b>548.779,17</b>

**Fontes:**

- (<sup>1</sup>) relatório “Perdas e Compensações” da Comissão da Câmara dos Deputados sobre a Lei Kandir <[vide http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/plp-221-98-altera-a-lei-kandir/documentos/outras-documentos/perdas-e-compensacoes](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/plp-221-98-altera-a-lei-kandir/documentos/outras-documentos/perdas-e-compensacoes)>.
- (<sup>2</sup>) proposta de emenda substitutiva do Comsefaz ao PLS nº 312, de 2013 – Complementar <[vide http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/663fa014-f3d0-498b-ab02-0d6cf6af4989](http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/663fa014-f3d0-498b-ab02-0d6cf6af4989)>.

**Notas:**

- (<sup>2</sup>) em valores de 1º de dezembro de 2015, corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA);  
 (<sup>4</sup>) em valores de 1º de julho de 2017, corrigidos pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI);

Ainda que os períodos e os indexadores considerados pelas duas estimativas sejam diferentes, os resultados alcançados apresentam discrepâncias significativas, reforçando as incertezas em torno do tema. É

SF/17739.87929-47



crível que o TCU, se incumbido dessa tarefa pelo Congresso Nacional ou em cumprimento ao decidido pelo STF, poderia chegar a um terceiro resultado.

Os dados do Comsefaz também permitem reconstituir o comportamento das perdas de arrecadação ao longo do tempo, conforme mostrado no próximo quadro:

SF/17739.87929-47

**QUADRO 3: ESTIMATIVAS DAS PERDAS LÍQUIDAS NO PERÍODO 1996-2016**

(em R\$ milhões)

ANO	PERDAS BRUTAS (A)		REPASSE <sup>1</sup> (B)		PERDAS LÍQUIDAS C=(A-B)		
	EXPORTAÇÃO DE PRIMÁRIOS E SEMIELABORADOS	AQUISIÇÃO DE ATIVOS	LEI KANDIR	FEX	CORRENTES	% D=(B/A)	CONSTANTES <sup>2</sup>
1996	1.610	–	545	–	1.065	33,9%	5.076
1997	1.845	2.413	1.623	–	2.635	38,1%	11.913
1998	2.632	3.070	2.165	–	3.537	38,0%	15.391
1999	3.328	3.849	3.787	–	3.390	52,8%	13.253
2000	3.880	3.972	3.820	–	4.032	48,6%	13.854
2001	4.490	1.594	3.583	–	2.501	58,9%	7.786
2002	8.597	2.644	3.955	–	7.287	35,2%	19.986
2003	9.025	3.996	3.869	–	9.153	29,7%	20.443
2004	9.523	5.976	3.402	895	11.202	27,7%	22.871
2005	8.693	6.700	3.401	1.357	10.634	30,9%	20.489
2006	9.988	7.636	1.950	2.393	13.280	24,6%	25.156
2007	10.585	9.007	1.912	1.938	15.743	19,6%	28.412
2008	13.915	10.453	1.911	3.251	19.207	21,2%	31.123
2009	11.128	11.552	1.910	1.950	18.820	17,0%	29.959
2010	15.209	12.295	1.950	1.950	23.604	14,2%	35.593
2011	18.646	12.967	1.950	1.950	27.713	12,3%	38.504
2012	20.504	13.680	1.950	1.950	30.284	11,4%	39.701
2013 <sup>3</sup>	23.556	14.475	1.950	–	36.081	5,1%	44.587
2014 <sup>3</sup>	23.929	15.301	1.950	1.950	35.330	9,9%	41.442
2015 <sup>3</sup>	31.533	15.528	1.950	1.950	43.161	8,3%	47.365
2016	26.772	15.090	1.950	3.900	36.012	14,0%	35.874
<b>TOTAL</b>	<b>259.387</b>	<b>172.200</b>	<b>51.482</b>	<b>25.435</b>	<b>354.670</b>	<b>17,8%</b>	<b>548.779</b>

**Fonte:** proposta de emenda substitutiva do Comsefaz ao PLS nº 312, de 2013 – Complementar.

**Notas:**

(1) apurado pelo regime de caixa;

(2) em valores de 1º de julho de 2017, corrigidos pelo IGP-DI;

(3) FEX repassado no exercício subsequente ao de competência.

No período de 1996-2016, o Comsefaz estima que os repasses efetuados cobriram 17,8% das perdas incorridas. Dessa forma, as perdas acumuladas alcançariam, em 1º de julho de 2017, R\$ 548,78 bilhões. Apenas a



título de comparação, a STN informa que a dívida consolidada líquida dos 27 estados atingiu, no 1º quadrimestre de 2017, R\$ 650,76 bilhões.<sup>9</sup> Ou seja, as perdas acumuladas representariam 84,3% do passivo financeiro líquido dos governos estaduais.

Especificamente acerca dos haveres financeiros da União junto a estados e municípios em 31 de dezembro de 2016, o último Balanço Geral da União (BGU)<sup>10</sup> apresenta o quadro a seguir:

**QUADRO 4: SALDOS DEVEDORES DOS HAVERES FINANCEIROS DA UNIÃO**

(em R\$ mil)

<b>PROGRAMA</b>	<b>VALOR</b>
Acordo Brasil-França (Decreto-Lei nº 857, de 1969)	14.286
Carteira de Saneamento	621.886
Dívida de Médio e Longo Prazos (DMLP)	5.057.174
Empréstimo Bacen / Banerj (MPV nº 2.179, de 2001)	15.394.839
Honra de Garantia – Operação Interna	179.127
Honra de Garantia – Operação Externa	191.079
Lei nº 8.727, de 1993	11.347.150
Lei nº 9.496, de 1997	488.083.607
MPV nº 2.185, de 2001	32.364.325
Aquisição de Participações Governamentais – <i>Royalties</i>	3.404.209
PNAFE	53.638
<b>TOTAL</b>	<b>556.711.319</b>

**Fonte:** BGU 2016, p. 58.

Portanto, eventual encontro de contas entre os três níveis de governo poderia até mesmo permitir zerar os haveres financeiros da União junto aos entes subnacionais. Neste caso, as receitas geradas por esses haveres, da ordem de R\$ 24,94 bilhões em 2016, cessariam quase que totalmente.

<sup>9</sup> Vide: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/467113/indicadores-e-operacoes-de-credito-2017-08.zip/e239336c-7e17-4c87-ba1f-e21108ae814e>.

<sup>10</sup> Vide: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica/arquivos/2017/pcpr-2016.pdf#page=56>.

SF/17739.87929-47



#### **4. CONDICIONANTES**

É inegável que estados e municípios obtiveram uma vitória importante junto ao STF. O voto do Ministro Gilmar Mendes endossou integralmente uma demanda histórica dos governos estaduais. É uma chance quase única de minorar os desequilíbrios do nosso pacto federativo.

A meu juízo, a decisão a ser tomada pelas Casas do Congresso Nacional deve observar as seguintes diretrizes:

- a) a nova compensação deve representar um ganho em relação ao passado recente;
- b) os repasses devem ser regulares e estáveis, permitindo um melhor planejamento orçamentário; e
- c) a nova norma deve ser aprovada com urgência, pois considero inconcebível, bem como arriscado, como irei detalhar, que este Poder seja substituído pelo TCU no exercício da sua competência legislativa.

E quanto à questão da exatidão e da justiça da nova compensação? Esta precisa ser pensada à luz de um conjunto de condicionantes econômicos e legais, como ressaltado nas seções a seguir.

##### **4.1. PRECISÃO TÉCNICA VERSUS VIABILIDADE POLÍTICA**

Em 24 de fevereiro de 2010, o STF, em resposta às Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) n<sup>os</sup> 845, 1.987, 2.727 e 3.243,<sup>11</sup> também relatadas pelo Ministro Gilmar Mendes, declarou a inconstitucionalidade, sem a pronúncia da nulidade, dos dispositivos da Lei Complementar n<sup>º</sup> 62, de 1989,

---

<sup>11</sup> Ajuizadas, respectivamente, por: (i) Rio Grande do Sul; (ii) Mato Grosso e Goiás; (iii) Mato Grosso do Sul; e (iv) Mato Grosso.



que disciplinavam o rateio do FPE, mantendo sua vigência até 31 de dezembro de 2012 – prazo posteriormente prorrogado por seis meses. Como os coeficientes em vigor eram fixos, o STF entendeu que eles não promoviam o equilíbrio socioeconômico entre os estados, como requerido pela Constituição Federal. Portanto, o Congresso Nacional deveria, no prazo estipulado, aprovar uma nova regulamentação.

O resultado foi a Lei Complementar nº 143, de 2013. Essa norma demonstra que, em assuntos federativos, o tecnicamente bom e o politicamente aceitável podem divergir substancialmente. No momento da aprovação do novo rateio, do rol de entes diretamente interessados na reformulação do FPE, apenas o Estado de Goiás estava entre aqueles beneficiados, ainda que no longuissimo prazo.

Com efeito, como o montante rateado é limitado, o ganho de um estado tinha como contrapartida necessária a perda de outro. Não foi trivial compor um bloco majoritário nessas circunstâncias e o desfecho foi uma regra que varia apenas marginalmente, uma vez que as cotas anteriores foram superindexadas (IPCA + 75% da variação real do produto interno bruto). Precisou-se conciliar a promoção do equilíbrio socioeconômico entre os estados com a mais elementar aritmética congressual.

A lição a ser extraída do caso do FPE é que critérios de apuração e repartição das perdas decorrentes da desoneração do ICMS que não sejam viáveis politicamente não prosperarão. A situação requer uma coalizão capaz tanto de aprovar um novo marco legal, como de derrubar um eventual voto presidencial, parcial ou total. Em ambos os casos, trata-se de obter a maioria absoluta dos votos nas duas Casas do Congresso Nacional. Ademais, é preciso

SF/17739.87929-47



que a proposta seja robusta jurídica e financeiramente, para evitar contestações pelo Poder Executivo, o que retardaria a resolução do problema.

#### **4.2. O RISCO DA OMISSÃO LEGISLATIVA CONTINUADA**

O STF, no seu acórdão, estipulou que, em caso de omissão do Congresso Nacional, o TCU fixará o valor e o rateio dos repasses devidos aos entes subnacionais. Ainda que o acórdão propriamente dito não declare expressamente, o voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes, deixa claro que o valor a ser fixado refere-se às perdas incorridas em decorrência da desoneração do ICMS, como apontado anteriormente.

Destaque-se que, segundo o acórdão, o papel do Confaz limita-se a tão somente fornecer os critérios que irão balizar a partilha. Caberá apenas ao TCU determinar o montante global da compensação. Para isso, a Corte de Contas precisará considerar os seguintes critérios:

- a) a exportação de produtos primários e semielaborados;
- b) a relação entre exportações e importações;
- c) os créditos decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente; e
- d) a efetiva manutenção e aproveitamento dos créditos fiscais do ICMS.

Há uma diferença importante sobre como esses critérios devem ser tratados pelo TCU e pelo Congresso Nacional. No caso do último, trata-se de uma faculdade, uma vez que o *caput* do art. 91 do ADCT recorre à expressão “podendo considerar”, *in verbis*:

**Art. 91.** A União entregará aos Estados e ao Distrito Federal o montante definido em lei complementar, de acordo com critérios, prazos e

SF/17739.87929-47



SF/17739.87929-47

condições nela determinados, **podendo considerar** as exportações para o exterior de produtos primários e semi-elaborados, a relação entre as exportações e as importações, os créditos decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente e a efetiva manutenção e aproveitamento do crédito do [ICMS]. [Grifo nosso.]

No caso do TCU, há uma imposição, uma vez que o acórdão empregou a expressão “considerando os critérios”. Ou seja, a Corte de Contas deverá formular uma regra que harmonize os quatro critérios. Na reunião técnica do dia 18 de outubro, contudo, os membros do Comsefaz apontaram as dificuldades envolvidas no uso dos critérios (i) “relação entre exportações e importações”, definida como razão ou como diferença entre essas grandezas, e (ii) “efetiva manutenção e aproveitamento dos créditos fiscais do ICMS”. A resposta do Ministério da Fazenda ao Requerimento nº 16, que não permitiu que esta Comissão e o TCU tenham acesso às bases de notas fiscais eletrônicas, a seu tempo, demonstra cabalmente os óbices legais que serão enfrentados pela Corte de Contas para cumprir a decisão do STF.

Consequentemente, como destacado pelo próprio representante do TCU na audiência do dia 27 de setembro, sobram razões para duvidar da capacidade da Corte de Contas para atender adequadamente ao disposto no acórdão do STF. Ainda que isso se revele, ao final, viável, é indiscutível que não será rápido. Com isso, a celebração pela vitória obtida no STF pode acabar dando lugar à frustração.

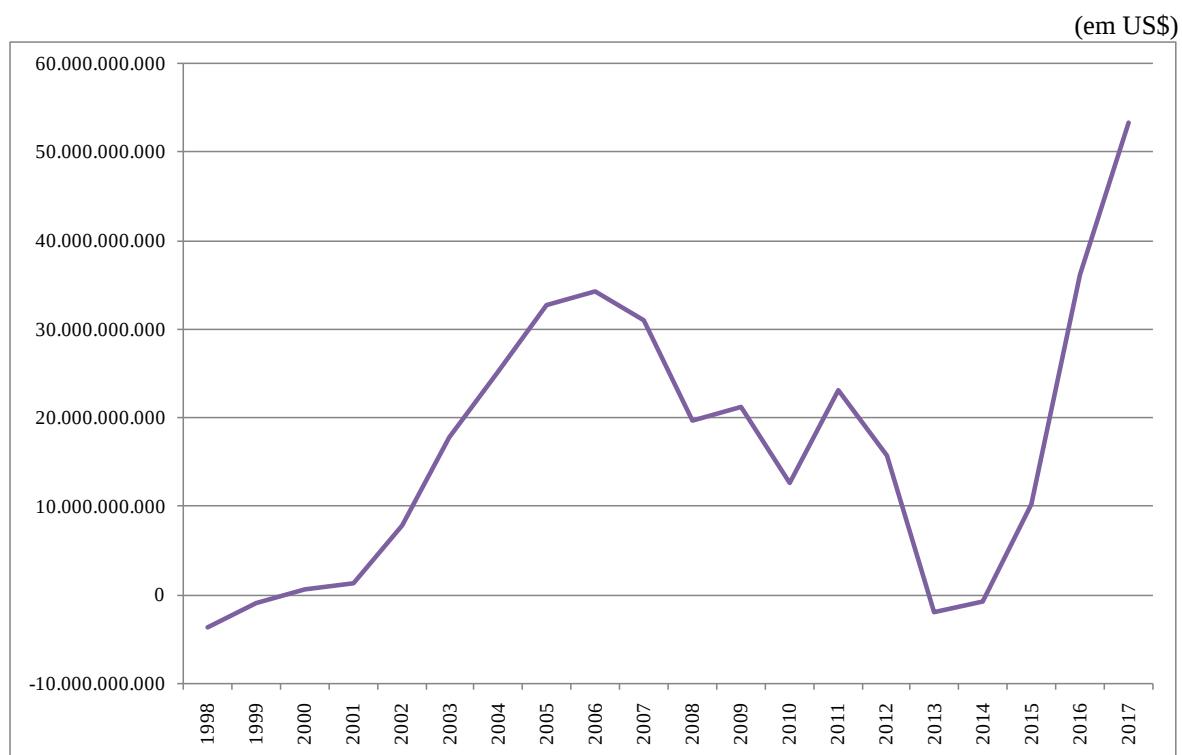
Além do problema da possível demora, há os riscos envolvidos em uma ação independente da Corte de Contas. Basta notar que o critério “relação entre exportações e importações” também pode ser entendido como uma autorização para que se abata o montante importado do montante exportado, como sugerido pelo Deputado Luiz Carlos Hauly na reunião técnica do dia 4 de outubro. Não podemos asseverar que o TCU adotará essa interpretação, mas



é uma possibilidade que deve ser contemplada pelos demais interessados, mesmo que isso implique equiparar entes com correntes de comércio (exportação + importação) distintas, mas saldos similares.

O quadro a seguir ilustra a evolução do saldo da balança comercial brasileira de janeiro de 1998 a setembro de 2017:

**QUADRO 5: SALDO DA BALANÇA COMERCIAL (1998-2017)**



**Fonte:** Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços <vide <http://www.mdic.gov.br/balanca/mes/2017/BCB001A.xlsx>>.

Assumindo-se um saldo de US\$ 70 bilhões no exercício em curso, o saldo médio no período 1998–2017 alcançará US\$ 17,6 bilhões. No exercício proposto pelo Deputado Hauly, considerando-se a taxa de câmbio de US\$ 1 para R\$ 3,244<sup>12</sup> e fixando-se a alíquota do ICMS em 13%<sup>13</sup>, a compensação pela não incidência do ICMS sobre as exportações de produtos primários e

<sup>12</sup> Cotação comercial de 27 de outubro de 2017.

<sup>13</sup> Conforme o inciso III da cláusula terceira do Protocolo ICMS nº 69, de 2008.

SF/17739.87929-47



semielaborados alcançaria R\$ 7,3 bilhões. Esse mesmo cálculo para o quinquênio 2013–2017<sup>14</sup> resultaria em um repasse da ordem de R\$ 9,6 bilhões. A título de comparação, o Comsefaz estimou que essas perdas, no período de julho de 2016 a junho de 2017, atingiram R\$ 26,8 bilhões. Dessa forma, somente neste caso a frustração em relação ao ora esperado pelos governos estaduais poderá alcançar entre 64,2% e 72,3%.

Corre-se um risco ainda maior em caso de atuação autônoma do TCU, qual seja: o da simples interrupção dos repasses com base no disposto no § 2º do art. 91 do ADCT, *in verbis*:

§ 2º. A entrega de recursos prevista neste artigo perdurará, conforme definido em **lei complementar**, até que o [ICMS] tenha o **produto de sua arrecadação** destinado predominantemente, em proporção não inferior a oitenta por cento, ao Estado onde ocorrer o consumo das mercadorias, bens ou serviços. [Grifo nosso.]

A plena eficácia do recém transscrito dispositivo requer lei complementar. No entanto, em caso de omissão legislativa, é cabível o entendimento de que o STF atribuiu ao TCU competência plena para disciplinar essa matéria. Como há duas interpretações concorrentes, com efeitos diametralmente opostos, é cabível que a decisão tomada pela Corte de Contas seja a mais desfavorável para as finanças públicas estaduais e municipais.

A primeira, favorável aos entes subnacionais, vincula o fim dos repasses à realização de uma reforma tributária, que substitua a tributação na origem pela tributação no destino. O gatilho seria, por conseguinte, a mudança na razão entre as alíquotas internas e interestaduais do ICMS. Não por coincidência, a emenda substitutiva apresentada pelo Comsefaz prevê, no art. 10, que *a entrega de recursos prevista nesta lei complementar perdurará até*

<sup>14</sup> As médias são preferíveis, pois evitam oscilações bruscas nos montantes repassados.

SF/17739.87929-47



*que o [ICMS] tenha o produto de sua arrecadação nas **operações interestaduais** destinado predominantemente, em proporção não inferior a oitenta por cento, ao Estado e ao Distrito Federal onde ocorrer o consumo das mercadorias, bens ou serviços. [Grifo no original.]*

A segunda, desfavorável, considera os montantes efetivamente arrecadados. Com o crescente predomínio da tributação sobre combustíveis, energia elétrica e telecomunicações no produto da arrecadação, é crível que muitos estados, senão todos, já não teriam direito a qualquer repasse por essa interpretação. Assim, é sumamente importante, em defesa das suas prerrogativas constitucionais e das debilitadas finanças públicas estaduais e municipais, que este Poder não permita que o TCU legisle. O Congresso Nacional deve ser o único fórum apropriado para disciplinar os ditames constitucionais em questão.

#### **4.3. AS RESTRIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS**

Como ressaltado na seção anterior, os repasses requeridos pela desoneração do ICMS requerem uma solução urgente. Isso exige respostas que evitem que essa matéria seja rejudicializada. Assim, impõe-se atentar para as diversas restrições constitucionais e legais para qualquer aumento nas despesas públicas.

O art. 113 do ADCT, parte do Novo Regime Fiscal, o art. 16 da LRF e o art. 117 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2017 (Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016) determinam que proposição legislativa que crie despesa obrigatória seja acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

SF/17739.87929-47



No âmbito do Novo Regime Fiscal caberá ao órgão central de planejamento orçamentário do Governo Federal remanejar o orçamento de tal forma que o limite de gastos seja preservado. Convém notar que o novo regime tem como referência a variação do IPCA.

O art. 17 da LRF, mais especificamente, requer que seja demonstrada a origem dos recursos para o custeio de qualquer criação ou aumento de despesas de caráter continuado.

Atualmente, os repasses somam, via de regra, R\$ 3,9 bilhões, metade paga por meio da Lei Kandir e metade paga sob a forma de auxílio financeiro para fomento das exportações. A não rejudicialização requer que a nova regulamentação busque fontes de recursos compatíveis com qualquer aumento no montante repassado.

Um primeiro candidato a arcar com esse ônus são as exportações de produtos minerais. Como argumentado pelo Presidente da Fapespa, Sr. Eduardo Costa, na audiência do dia 30 de agosto, há uma dinâmica de enclave na extração mineral, com essa atividade apresentando menores efeitos encadeadores, tanto à montante quanto à jusante, do que, por exemplo, o agronegócio. Ao mesmo tempo, as enormes vantagens comparativas do País nesse setor e o caráter inelástico da demanda internacional por minérios, pressionada pelo mercado chinês, sugerem que níveis adicionais de tributação poderão ser absorvidos pelos exportadores. Além do mais, qualquer desvio do fluxo de comércio em favor do mercado doméstico deverá ser bem recebido pelos setores empenhados em promover políticas de adensamento da cadeia produtiva, como visto em todas as audiências realizadas.

SF/17739.87929-47



Outro ponto a ser considerado é a conveniência de se respeitar o ciclo orçamentário. Desse modo, a nova norma deverá balizar os repasses requeridos pelo art. 91 do ADCT somente a partir do próximo exercício, para que possa ser corretamente contemplada no projeto de lei de diretrizes orçamentárias (PLDO) e no projeto de lei orçamentária (PLOA) para 2019.

Acerca do exercício de 2018, cabe tecer algumas considerações. Os valores que devem ser entregues aos entes subnacionais com fundamento no art. 91 do ADCT são assim consignados: 80% para a ação “099B – Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação da Isenção do ICMS aos Estados Exportadores (Art. 91 ADCT)” e 20% para a ação “0C33 – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB”. A ação “0E25”, por sua vez, costuma ser utilizada para incluir o auxílio financeiro para fomento das exportações, cujo rateio anual depende de norma específica.

No PLOA 2018,<sup>15</sup> encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em 31 de agosto último, não foram incluídas dotações destinadas à compensação requerida pelo art. 91 do ADCT ou ao auxílio financeiro para fomento das exportações.

Para sanar essa lacuna, apresentei, por intermédio da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal, emenda ao PLOA 2018 para incluir dotação no valor de R\$ 5 bilhões na ação “Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para Fomento das Exportações”. Presentemente, essa emenda acha-se em discussão na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). A meu juízo, sua

---

<sup>15</sup> Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 20, de 2017.

SF/17739.87929-47



aprovação permitirá uma transição tranquila até que a nova regulamentação dos repasses requeridos pela desoneração do ICMS tenha plena eficácia.

#### **4.4. O CARÁTER TRANSITÓRIO DA COMPENSAÇÃO**

Um ponto-chave da proposta a ser apresentada é que se trata de uma solução para um problema transitório. Como apontado pelo Deputado Luiz Carlos Hauly e destacado na discussão sobre o § 2º do art. 91 do ADCT, a presente entrega de recursos perdurará enquanto menos de 80% da arrecadação do ICMS não se der no destino. Assim, quando a reforma tributária se materializar, substituindo a tributação na origem pela tributação no destino, a compensação requerida pelo art. 91 do ADCT cessará. A proposta, portanto, busca tão somente viabilizar a travessia entre a situação atual e aquela que advirá da reforma tributária, cuja necessidade salta aos olhos de todos os interessados na recuperação do dinamismo econômico brasileiro.

#### **4.5. O ACERTO DE CONTAS**

À luz das restrições constitucionais e legais apontadas anteriormente, é forçoso concluir que não será possível, neste momento, equacionar a demanda histórica dos governos estaduais e municipais por um acerto de contas. Não se trata de negar a justiça dessa demanda, amplamente demonstrada, mas apenas um reconhecimento de uma realidade incontornável, qual seja: priorizá-la neste momento implicaria retardar uma solução que não pode tardar, podendo comprometer, inclusive, os repasses atuais.

No nosso entendimento, a proposta a ser apresentada, se aprovada por esta Comissão e pelos Plenários das duas Casas do Congresso Nacional, garantirá a continuidade dos repasses e evitará o risco de uma decisão

SF/17739.87929-47



desfavorável da parte do TCU caso precise decidir de forma autônoma em função da mora do Poder Legislativo.

Isso em nada prejudicará a continuidade das discussões sobre o acerto de contas no âmbito de outras proposições, como, por exemplo, a Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2014, cuja primeira signatária é a Senadora Ana Amélia, que *incluir o art. 91-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para dispor sobre o ressarcimento aos Estados e Municípios decorrente da desoneração de tributos sobre as exportações, e dá outras providências*. Outro exemplo é o PLS nº 346, de 2015 – Complementar, da Senadora Simone Tebet, que *altera a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, para permitir o abatimento do saldo da dívida dos Estados, Distrito Federal e Municípios junto à União em montante equivalente à insuficiência da compensação por conta da perda de receita decorrente da desoneração de ICMS sobre as exportações de bens primários e semielaborados e aquisições destinadas ao ativo imobilizado*.

## **5. RECOMENDAÇÕES**

A despeito das respostas insatisfatórias aos três últimos requerimentos enviados ao Ministério da Fazenda, negados, reencaminhados ou não respondidos em tempo hábil, contrariando a sua reiterada manifestação de que colaboraria integral e prontamente com o bom andamento dos trabalhos desta Comissão, entendemos que já possuímos os elementos para propor uma solução emergencial para a questão dos repasses requeridos pelo art. 91 do ADCT, conforme decisão do STF.

SF/17739.87929-47



A proposição em anexo prevê que os repasses pela não incidência do ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados e sobre os créditos decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente, bem como pelos auxílios financeiros para fomento das exportações, contidos em leis editadas anualmente, sejam substituídos por uma regra estável, inscrita em norma própria, que preveja a entrega de R\$ 9 bilhões, em valores de 1º de julho de 2017, aos entes subnacionais em doze parcelas mensais, na proporção de 75% para os estados e 25% para os respectivos municípios.

Do total de R\$ 9 bilhões, metade será rateada segundo coeficientes fixos. Esses coeficientes foram obtidos calculando-se a média aritmética dos rateios fixados pela Lei Complementar nº 115, de 2002, que alterou a redação da Lei Kandir, e pela Medida Provisória nº 749, de 2016, que tratou do FEX daquele exercício. Trata-se de assegurar que nenhum ente receberá, nos próximos exercícios, cotas menores do que as recebidas no ano passado. Os resultados obtidos constam do quadro a seguir:

**QUADRO 6: RATEIO FIXO DE R\$ 4,5 BILHÕES**

<b>UF</b>	<b>LCP 115/2002</b>	<b>MPV 749/2016</b>	<b>MÉDIA</b>
AC	0,09104%	0,08902	0,09003
AL	0,84022%	0,45603	0,64813
AM	1,00788%	0,78917	0,89853
AP	0,40648%	–	0,20324
BA	3,71666%	3,80791	3,76229
CE	1,62881%	0,02825	0,82853
DF	0,80975%	–	0,40488
ES	4,26332%	7,37110	5,81721
GO	1,33472%	7,52926	4,43199
MA	1,67880%	2,35751	2,01816
MG	12,90414%	16,42627	14,66521
MS	1,23465%	4,36579	2,80022
MT	1,94087%	20,09042	11,01565
PA	4,36371%	8,55888	6,46130
PB	0,28750%	0,19976	0,24363
PE	1,48565%	0,15795	0,82180

SF/17739.87929-47



<b>UF</b>	<b>LCP 115/2002</b>	<b>MPV 749/2016</b>	<b>MÉDIA</b>
PI	0,30165%	0,45825	0,37995
PR	10,08256%	4,63777	7,36017
RJ	5,86503%	6,49154	6,17829
RN	0,36214%	0,49379	0,42797
RO	0,24939%	1,48718	0,86829
RR	0,03824%	0,00949	0,02387
RS	10,04446%	8,94387	9,49417
SC	3,59131%	2,91862	3,25497
SE	0,25049%	0,23954	0,24502
SP	31,14180%	0,30724	15,72452
TO	0,07873%	1,78539	0,93206
<b>TOTAL</b>	<b>100,00000%</b>	<b>100,00000</b>	<b>100,00000</b>

A outra metade será rateada segundo coeficientes variáveis. Eles serão apurados anualmente pelo TCU, com o apoio do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, tendo como base a performance exportadora de cada ente nos cinco anos anteriores ao da elaboração de cada peça orçamentária. Optou-se por esse indicador por ser de apuração incontroversa, evitando disputas metodológicas demoradas. Estimativa do Comsefaz sobre as exportações de produtos primários e semielaborados em 2016 permite simular o rateio proposto, assumindo-se que o desempenho relativo dos estados permaneceu estável no quinquênio 2012-2016:

**QUADRO 7: SIMULAÇÃO DO RATEIO VARIÁVEL DE R\$ 4,5 BILHÕES\***

<b>UF</b>	<b>VALOR (EM US\$ MILHÕES)</b>	<b>PROPORÇÃO</b>
AC	6	0,0094%
AL	441	0,6904%
AM	31	0,0485%
AP	77	0,1205%
BA	2.201	3,4455%
CE	727	1,1381%
DF	98	0,1534%
ES	2.788	4,3644%
GO	3.300	5,1659%
MA	1.213	1,8989%
MG	11.097	17,3716%

SF/17739-87929-47



<b>UF</b>	<b>VALOR (EM US\$ MILHÕES)</b>	<b>PROPORÇÃO</b>
MS	2.067	3,2358%
MT	10.851	16,9865%
PA	6.100	9,5492%
PB	42	0,0657%
PE	261	0,4086%
PI	248	0,3882%
PR	5.716	8,9480%
RJ	1.085	1,6985%
RN	205	0,3209%
RO	554	0,8673%
RR	16	0,0250%
RS	6.909	10,8156%
SC	1.458	2,2824%
SE	55	0,0861%
SP	5.662	8,8635%
TO	672	1,0520%
<b>TOTAL</b>	<b>63.880</b>	<b>100,0000%</b>

**Fonte:** proposta de emenda substitutiva do Comsefaz ao PLS nº 312, de 2013 – Complementar.

**Nota:** (\*) assume como constante a performance exportadora no quinquênio 2012/2016.

Como requerido pelo art. 113 do ADCT, o art. 16 da LRF e o art. 117 da LDO para 2017, o impacto no Orçamento Geral da União será de R\$ 9 bilhões, corrigidos pela variação do IPCA para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

O próximo quadro compara os repasses recebidos em 2016, apurados pelo regime de competência, com a partilha ora proposta:

**QUADRO 8: COMPARAÇÃO ENTRE AS PARTILHAS ATUAL E PROPOSTA**

(em R\$ milhões)

<b>UF</b>	<b>COMPENSAÇÃO PROPOSTA</b>		<b>COMPENSAÇÃO EM 2016</b>
	<b>COEFICIENTE<sup>1</sup></b>	<b>VALOR</b>	<b>(LEI KANDIR + FEX<sup>2</sup>)</b>
AC	0,04971	4,47	3,51
AL	0,66924	60,23	25,28
AM	0,47353	42,62	35,04
AP	0,16189	14,57	7,93
BA	3,60390	324,35	146,73
CE	0,98330	88,50	32,31
DF	0,27914	25,12	15,79

SF/17739.87929-47



**Senado Federal**  
**Gabinete Senador WELLINGTON FAGUNDES**

UF	COMPENSAÇÃO PROPOSTA		COMPENSAÇÃO EM 2016 (LEI KANDIR + FEX <sup>2</sup> )
	COEFICIENTE <sup>1</sup>	VALOR	
ES	5,09082	458,17	226,87
GO	4,79896	431,91	172,85
MA	1,95851	176,27	78,71
MG	16,01842	1.441,66	571,94
MS	3,01799	271,62	109,21
MT	14,00109	1.260,10	429,61
PA	8,00522	720,47	251,99
PB	0,15469	13,92	9,50
PE	0,61519	55,37	32,05
PI	0,38409	34,57	14,82
PR	8,15410	733,87	287,05
RJ	3,93839	354,46	240,95
RN	0,37444	33,70	16,69
RO	0,86777	78,10	33,86
RR	0,02446	2,20	0,93
RS	10,15488	913,94	370,27
SC	2,76868	249,18	126,94
SE	0,16556	14,90	9,56
SP	12,29401	1.106,46	613,26
TO	0,99202	89,28	36,35
<b>TOTAL</b>	<b>100,00000</b>	<b>9.000,00</b>	<b>3.900,00</b>

**Notas:**

(1) média aritmética dos coeficientes fixos e variáveis;

(2) apurada pelo regime de competência.

Os ganhos em relação aos repasses recebidos em 2016 variam de 21,6% a 193,3%.

O art. 17 da LRF, a seu tempo, requer que seja demonstrada a origem dos recursos para o custeio de qualquer criação ou aumento de despesas de caráter continuado. Para isso, o projeto propõe o seguinte:

- a) revogação dos repasses previstos na Lei Kandir como contrapartida pela não incidência do ICMS nas exportações de produtos primários e semielaborados, no valor de R\$ 1,95 bilhão, incluindo a parcela devida ao Fundeb;
- b) não renovação do auxílio financeiro aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o fomento das exportações, no valor de R\$ 1,95 bilhão; e

SF/17739.87929-47



- c) fixação de alíquota mínima de 9% para o Imposto sobre as Exportações (IE) incidente sobre recursos minerais, resguardados os ditames do Mercado Comum do Sul (Mercosul) sobre o comércio exterior dos países-membros.

As duas primeiras dotações representam simples realocação de recursos públicos. Já acerca da última, frisamos que não se trata de vinculação de receita de imposto a despesa específica, o que é vedado pelo inciso IV do art. 167 da Constituição Federal. Busca-se apenas prover os recursos necessários para fazer frente à nova obrigação.

Conforme o Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM), as exportações de recursos minerais em 2016 alcançaram US\$ 21,6 bilhões.<sup>16</sup> Dada uma taxa de câmbio de US\$ 1 para R\$ 3,244,<sup>17</sup> esse valor equivale a R\$ 70,1 bilhões. A incidência do IE, com uma alíquota igual a 9% sobre o preço normal do produto, proporcionaria uma receita de R\$ 6,3 bilhões. Somando-se as três, temos montante um pouco superior aos R\$ 9 bilhões requeridos pela presente proposição. Como as alíquotas incidentes sobre essas exportações podem não ser nulas, ainda que sejam mínimas, convém que haja uma margem de segurança.

Cabe ainda notar que, conforme o art. 153, inciso II, da Constituição Federal, o IE é de competência exclusiva da União, tendo como fato gerador a saída de produto nacional ou nacionalizado do território nacional. Ademais, segundo o § 2º do art. 150 da Lei Maior, o IE não se sujeita aos princípios da anualidade e da noventena. Dessa forma, as suas alíquotas podem ser alteradas a qualquer momento.

---

<sup>16</sup> Disponível em: <http://www.ibram.org.br/sites/1300/1382/00006389.pdf>.

<sup>17</sup> Vide nota de rodapé nº 12.

SF/17739.87929-47



A proposição também procurou deixar clara, a exemplo do sugerido pelo Comsefaz, a vinculação entre o fim da compensação e a realização da reforma tributária. Para isso, estipulamos que essa mudança terá por base a diferença entre as alíquotas internas e interestaduais do ICMS.

Em respeito ao decidido pelo STF, é importante que o novo repasse represente um alívio efetivo para as finanças públicas estaduais, com um aumento da disponibilidade financeira de todos os entes beneficiados. Como contrapartida, a União contará com um incremento nas receitas advindas da incidência do IE sobre recursos minerais exportados.

Convém ainda frisar que a proposição pretende oferecer uma solução para o crescente problema de supervinculação dos orçamentos dos entes subnacionais, que tanto tem prejudicado a gestão fiscal responsável, como preconizado pela LRF. Propõe-se que os repasses feitos ao amparo do art. 91 do ADCT não sejam incluídos no cômputo da receita corrente líquida (RCL). Os novos aportes poderão, dessa forma, ser alocados com mais eficiência. Da mesma forma, restringe-se o seu uso às despesas de capital e ao pagamento de créditos fiscais do ICMS referentes às exportações de produtos primários e semielaborados e às aquisições destinadas ao ativo permanente.

Este projeto concorre para minorar as dificuldades financeiras enfrentadas pelos governos estaduais e municipais. Os montantes repassados ficarão aquém do que muitos esperam, mas nem por isso deixarão de ser relevantes. Além do mais, o aumento pleiteado é compatível com nossa capacidade de auferir novas receitas. Na verdade, o aumento é limitado por essa capacidade. A elevação proposta na alíquota mínima do IE sobre as exportações de produtos minerais acomodará os novos gastos. Elevações adicionais exigirão

SF/17739.87929-47



outras fontes, sob o risco de rejudicialização da questão e agravamento da crise fiscal dos entes subnacionais. O mesmo juízo vale para as expectativas sobre um acerto de contas. Sem prejuízo de que esse debate prossiga por meio de outras proposições, a hora é de decidir e de evitar que o Congresso Nacional seja substituído pelo TCU em sua competência-chave, qual seja: a de legislar.

SF/17739.87929-47

Sala da Comissão,

**Senador Wellington Fagundes**  
Relator da CME sobre a Lei Kandir



**Senado Federal**  
**Gabinete Senador WELLINGTON FAGUNDES**

SF/17739.87929-47

## **ANEXO:**

### **MINUTA DE PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR**



## PROJETO DE LEI DO SENADO N° , DE 2017 – Complementar

SF/17739.87929-47

Dispõe sobre os repasses de recursos financeiros pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios como contrapartida pela não incidência do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados e pelos créditos decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Esta Lei Complementar regulamenta o art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, da Constituição Federal.

**Art. 2º** A União entregará aos Estados e ao Distrito Federal, anualmente, o montante equivalente a R\$ 9.000.000.000,00 (nove bilhões de reais) em valores de 1º de julho de 2017, incluindo a parcela devida ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb.

§ 1º O valor de que trata o *caput* será corrigido anualmente pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, publicado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

§ 2º A entrega de recursos prevista no *caput* deste artigo perdurará até que se verifique que o imposto a que se refere o art. 155, inciso II, da Constituição Federal, tenha o produto de sua arrecadação destinado predominantemente, em proporção não inferior a 80% (oitenta por cento), ao Estado onde ocorrer o consumo das mercadorias, bens ou serviços, tomando-se por base a diferença entre as alíquotas internas e interestaduais desse imposto.



§ 3º O montante fixado no *caput* será repartido da seguinte maneira:

I – 50% (cinquenta por cento) na forma do disposto no Anexo desta Lei Complementar; e

II – 50% (cinquenta por cento) proporcionalmente ao valor médio das exportações de produtos primários e semielaborados de cada Estado nos cinco exercícios encerrados imediatamente antes do prazo estipulado no art. 35, § 2º, inciso III, do ADCT.

§ 4º Do montante de recursos que cabe a cada Estado, 75% (setenta e cinco por cento) pertencem ao próprio Estado e 25% (vinte e cinco por cento) aos seus Municípios, distribuídos segundo os critérios a que se refere o art. 158, parágrafo único, da Constituição Federal.

**Art. 3º** O rateio previsto no inciso II do § 3º do art. 2º desta Lei Complementar será calculado e divulgado pelo Tribunal de Contas da União – TCU, observado o seguinte:

I – até o quinto dia útil do mês de agosto, os Estados e o Distrito Federal serão informados sobre os referidos coeficientes;

II – os Estados e o Distrito Federal poderão apresentar recurso fundamentado para retificação dos coeficientes, observado o prazo de dez dias contados a partir da data de sua divulgação;

III – o TCU terá o prazo de dez dias, decorrido o prazo fixado no inciso II, para analisar e deliberar a respeito dos recursos apresentados;

IV – até o último dia útil do mês de agosto de cada exercício, o TCU divulgará os coeficientes definitivos e os informará ao Poder Executivo federal, para aplicação no exercício seguinte.

*Parágrafo único.* Órgão competente da União fornecerá ao TCU, em prazo e formato por este definidos, as estatísticas de comércio exterior necessárias para o cumprimento do *caput* deste artigo.

**Art. 4º** A entrega dos recursos a cada Estado, na forma e condições detalhadas nesta Lei Complementar, será satisfeita, primeiro, para

SF/17739.87929-47



efeito de pagamento ou compensação da dívida da respectiva unidade, inclusive de sua administração indireta, vencida e não paga junto à União, bem como para o ressarcimento à União de despesas decorrentes de eventuais garantias honradas de operações de crédito externas.

§ 1º O saldo remanescente, se houver, será creditado em doze parcelas mensais e iguais, no último dia útil de cada mês, mediante crédito em conta bancária do beneficiário.

§ 2º O projeto de lei relativo ao orçamento anual da União, enviado ao Congresso Nacional na forma do art. 166, § 6º, da Constituição Federal, conterá dotações destinadas a atender o disposto neste artigo.

**Art. 5º** O art. 3º do Decreto-Lei nº 1.578, de 11 de outubro de 1977, passa a vigorar com a seguinte redação:

**“Art. 3º** A alíquota do imposto é de trinta por cento, facultado ao Poder Executivo, observado o disposto no § 2º, reduzi-la ou aumentá-la, para atender aos objetivos da política cambial e do comércio exterior.

§ 1º Em caso de elevação, a alíquota do imposto não poderá ser superior a cinco vezes o percentual fixado neste artigo.

§ 2º A alíquota incidente sobre a exportação de recursos minerais, resguardadas as disposições do Tratado para a Constituição do Mercado Comum do Sul, aprovado pelo Decreto-Legislativo nº 197, de 26 de setembro de 1991, e complementado por normas legais supervenientes, não poderá ser inferior a nove por cento.” (NR)

**Art. 6º** O art. 2º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

**“Art. 2º** .....

.....  
§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ressalvado o disposto no § 4º.

.....  
§ 4º Não serão considerados na receita corrente líquida os recursos recebidos da União em atendimento ao disposto no art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.” (NR)

SF/17739.87929-47



**Art. 7º** O § 1º do art. 3º da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, passa a vigorar com a seguinte redação:

**“Art. 3º .....**

.....  
.....  
§ 1º Inclui-se na base de cálculo dos recursos referidos nos incisos do *caput* deste artigo o montante de recursos financeiros transferidos pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, conforme disposto na lei complementar requerida pelo art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e na Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996.

.....” (NR)

**Art. 8º** Os recursos entregues a cada Estado ou Município, na forma e condições detalhadas nesta Lei Complementar, custearão somente despesas de capital ou pagamentos de créditos fiscais do imposto previsto no art. 155, inciso II, da Constituição Federal referentes à exportação de produtos primários e semielaborados e às aquisições destinadas ao ativo permanente.

**Art. 9º** As referências aos Estados nesta Lei Complementar estendem-se também ao Distrito Federal.

**Art. 10.** Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de janeiro do exercício subsequente.

**Art. 11.** Ficam revogados o art. 31 e o Anexo da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, a partir de 1º de janeiro do exercício subsequente ao da publicação desta Lei Complementar.

**ANEXO**  
**COEFICIENTES DO INCISO I DO § 3º DO ART. 2º**

<b>UF</b>	<b>VALOR</b>	<b>UF</b>	<b>VALOR</b>
AC	0,09003	PB	0,24363
AL	0,64813	PE	0,82180
AM	0,89853	PI	0,37995
AP	0,20324	PR	7,36017
BA	3,76229	RJ	6,17829
CE	0,82853	RN	0,42797

SF/17739.87929-47



**Senado Federal**  
**Gabinete Senador WELLINGTON FAGUNDES**

UF	VALOR	UF	VALOR
DF	0,40488	RO	0,86829
ES	5,81721	RR	0,02387
GO	4,43199	RS	9,49417
MA	2,01816	SC	3,25497
MG	14,66521	SE	0,24502
MS	2,80022	SP	15,72452
MT	11,01565	TO	0,93206
PA	6,46130	<b>TOTAL</b>	100,00000

SF/17739.87929-47

Sala da Comissão,

**Senador Wellington Fagundes**

Relator da CME sobre a Lei Kandir