



A S C I E R J

ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DO CONTROLE INTERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Efeitos da Lei Kandir: A Visão do Estado do RJ e dos Municípios Fluminenses

Audiência Pública na CME Lei Kandir - 23/10/2017

Sumário:

1. Federalismo Fiscal no Brasil
2. Desequilíbrios na Federação
3. Lei Kandir e seus efeitos
4. Pacto Federativo: um olhar contábil
5. Lei Kandir: transferências compensatórias
6. Contexto para o Estado do RJ
7. Metodologia
8. Perdas Lei Kandir - Rio de Janeiro
9. Relação com a despesa de pessoal
10. Relação com a despesa de pessoal
11. Conclusões



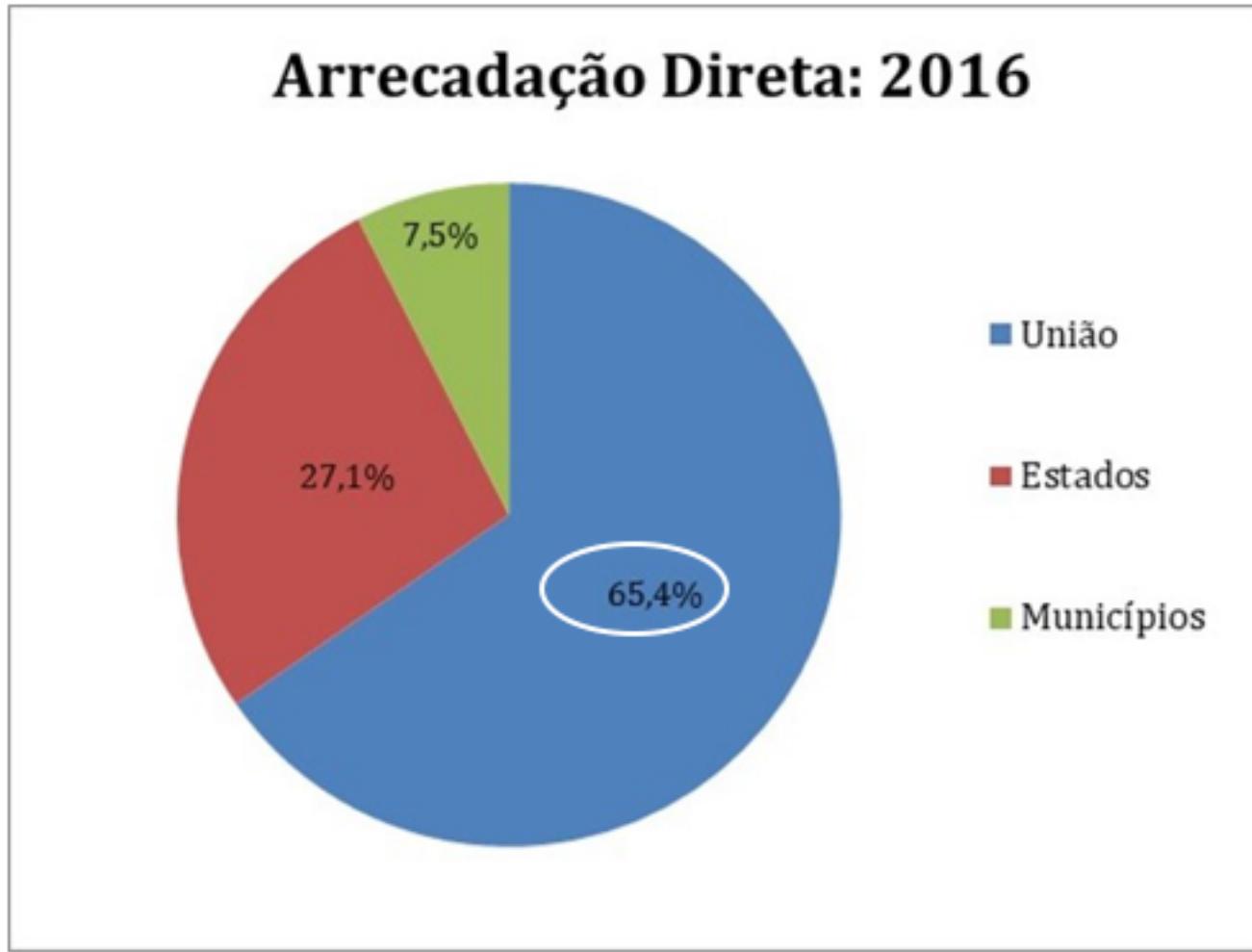
1. Federalismo Fiscal no Brasil

1.1 Federalismo no Brasil: algumas características:

- Federalismo brasileiro: resultado “pouco claro” do processo de construção da Federação (Celina Souza, 2005);
- Entes subnacionais aparecem mais como gestores (ou executores) das decisões tomadas em âmbito federal;
- O próprio ordenamento jurídico foi desenhado de modo que todo Direito relevante é um Direito federal;
- Apesar de possuírem Constituições próprias, a maior parte do conjunto normativo dos estados não passa de uma mera repetição das leis federais, sendo profundamente limitados pelas regras de caráter nacionais, especialmente relativas a tributação e finanças públicas;
- As responsabilidades de implementação resumem-se, essencialmente, a políticas aprovadas na esfera federal – especialmente para saúde, educação e assistência social, engessando, assim, o orçamento estadual;
- O Brasil adotou um modelo de federalismo simétrico em uma federação assimétrica – as diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes.

1. Federalismo Fiscal no Brasil

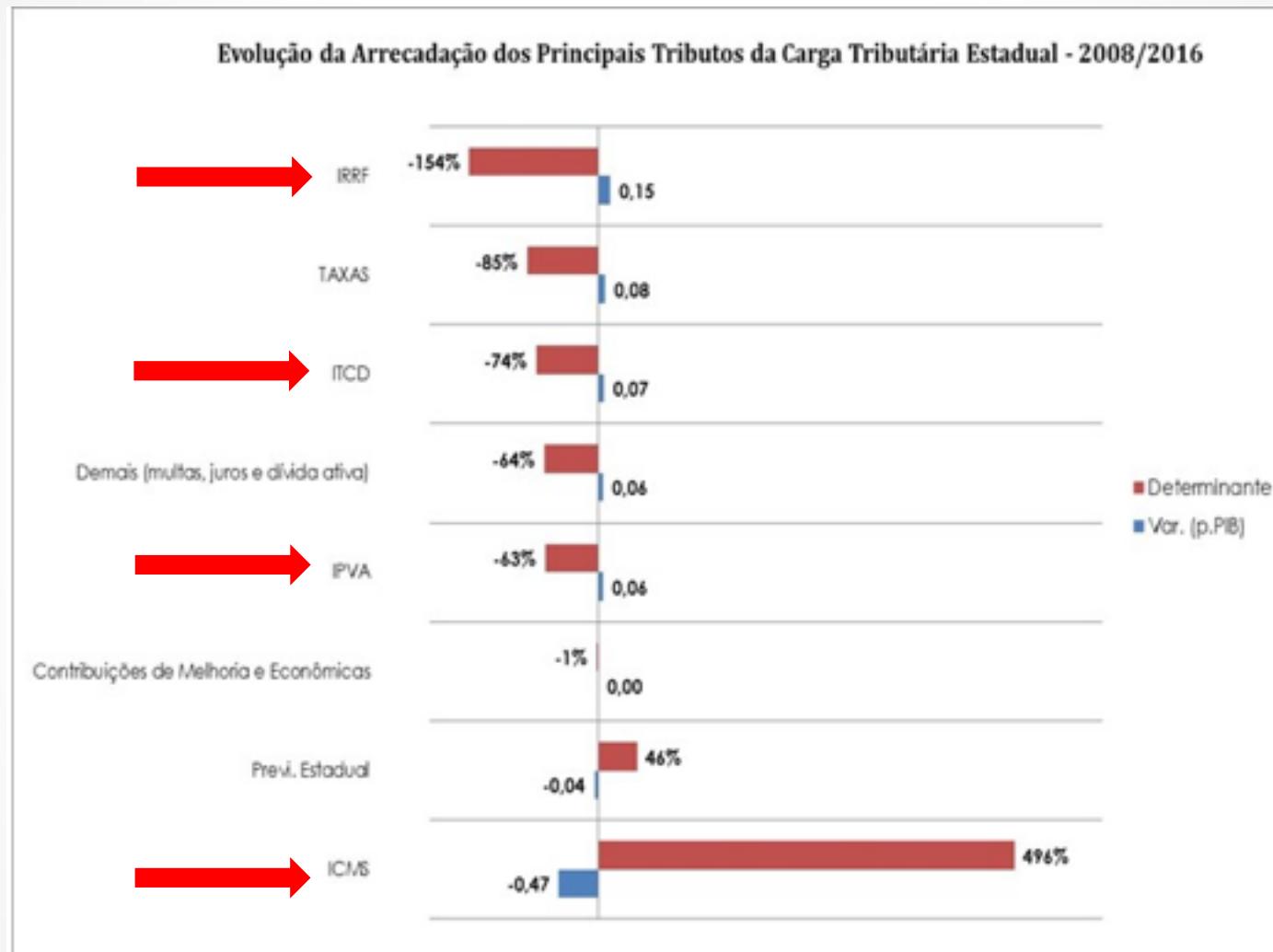
1.2 Tendência desde a CF/1988: concentração de receitas na União



Fonte: STN, apud José Roberto Afonso, 2017

1. Federalismo Fiscal no Brasil

1.3 A crise econômica afeta aos estados de modo mais agudo:

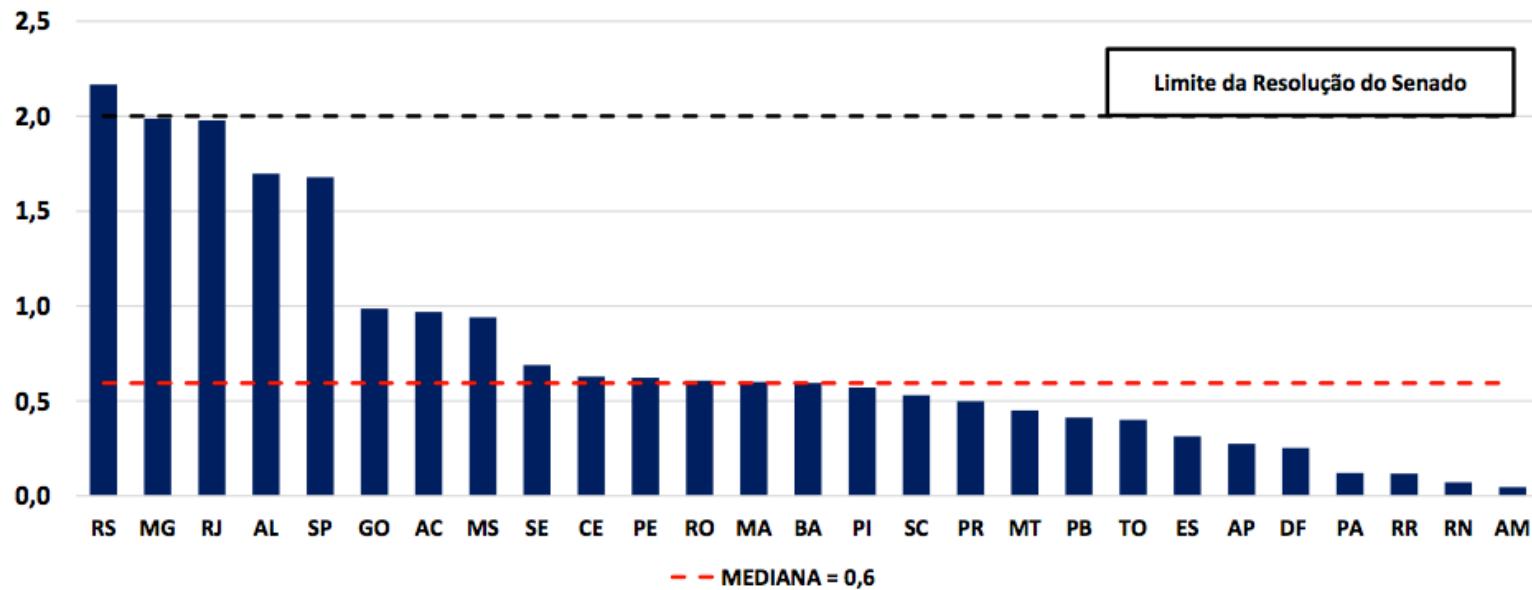


Fonte: STN, apud José Roberto Afonso, 2017

2. Desequilíbrios na Federação

2.1 Endividamento dos estados: estados cada vez mais ultrapassando os limites da LRF

Relação DCL/RCL ao final de 2015



Fonte: STN, apud Eshter Dweck, 2017

2. Desequilíbrios na Federação

2.2 Endividamento dos estados: estados cada vez mais comprometidos em sua capacidade de investimento

UF	2014*	2015	2016	2017
AC	B -	C+	C	C
AL	-	D+	C-	C
AM	B+	B	B-	B
AP	-	B-	B-	B-
BA	B	B	B-	B-
CE	B	B-	B-	B
DF	B	B-	B-	B-
ES	-	B	B	B
GO	-	D+	D+	C-
MA	-	B-	B-	B-
MG	C	D+	D	D+
MS	-	D+	C-	C-
MT	-	B-	B-	C+
PA	-	B+	B+	B+
PB	B-	B-	C+	B-
PE	-	B-	B-	B-
PI	-	B-	C+	B-
PR	C+	C+	B-	B-
RJ	D	D	D	D
RN	-	B-	C+	C+
RO	-	B	B-	B+
RR	-	B	B	B-
RS	C-	D+	D	D+
SC	C+	C	C	C
SE	C	C+	C+	B-
SP	C	C-	C-	C-
TO	B+	B	B-	B-

Tabela 10
Evolução da nota da Capag dos Estados - 2013-2016

Elaboração própria

*Até 2014 não se calculava Capag para Estados sem pleitos de operações de crédito

Fonte: Tesouro Nacional

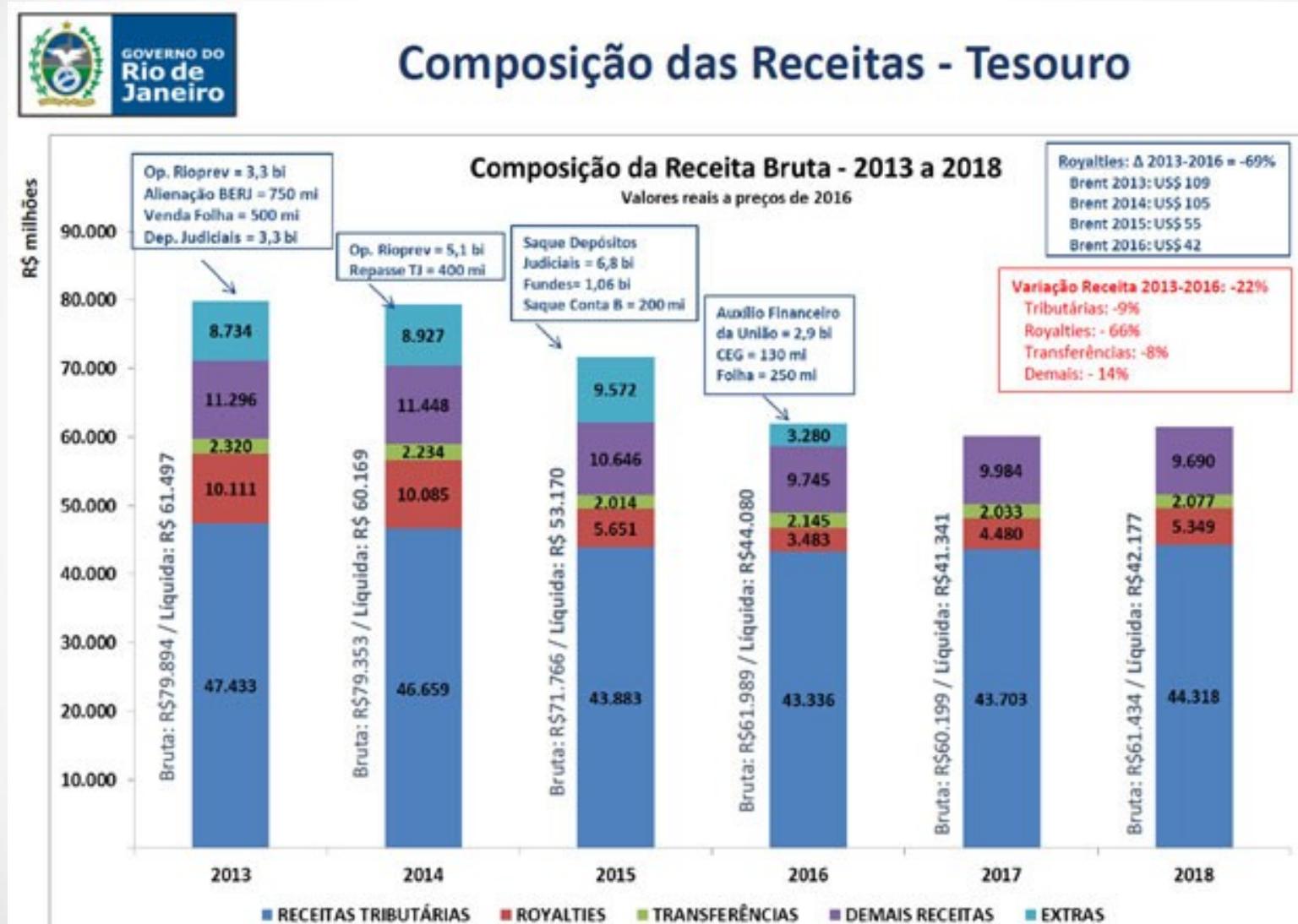
Classificações possíveis

A+
A
A-
B+
B
B-
C+
C
C-
D+
D
D-

Fonte: STN, Boletim Entes Subnacionais, 2016

2. Desequilíbrios na Federação

2.3 Endividamento dos estados: no RJ a situação é pior



- Fonte: SEFAZ, 2016

2. Desequilíbrios na Federação

2.3 Endividamento dos estados: no RJ a situação é pior (CONT.)

Comparativo PIB e Receita Tributária Líquida entre os estados de Rio de Janeiro e São Paulo

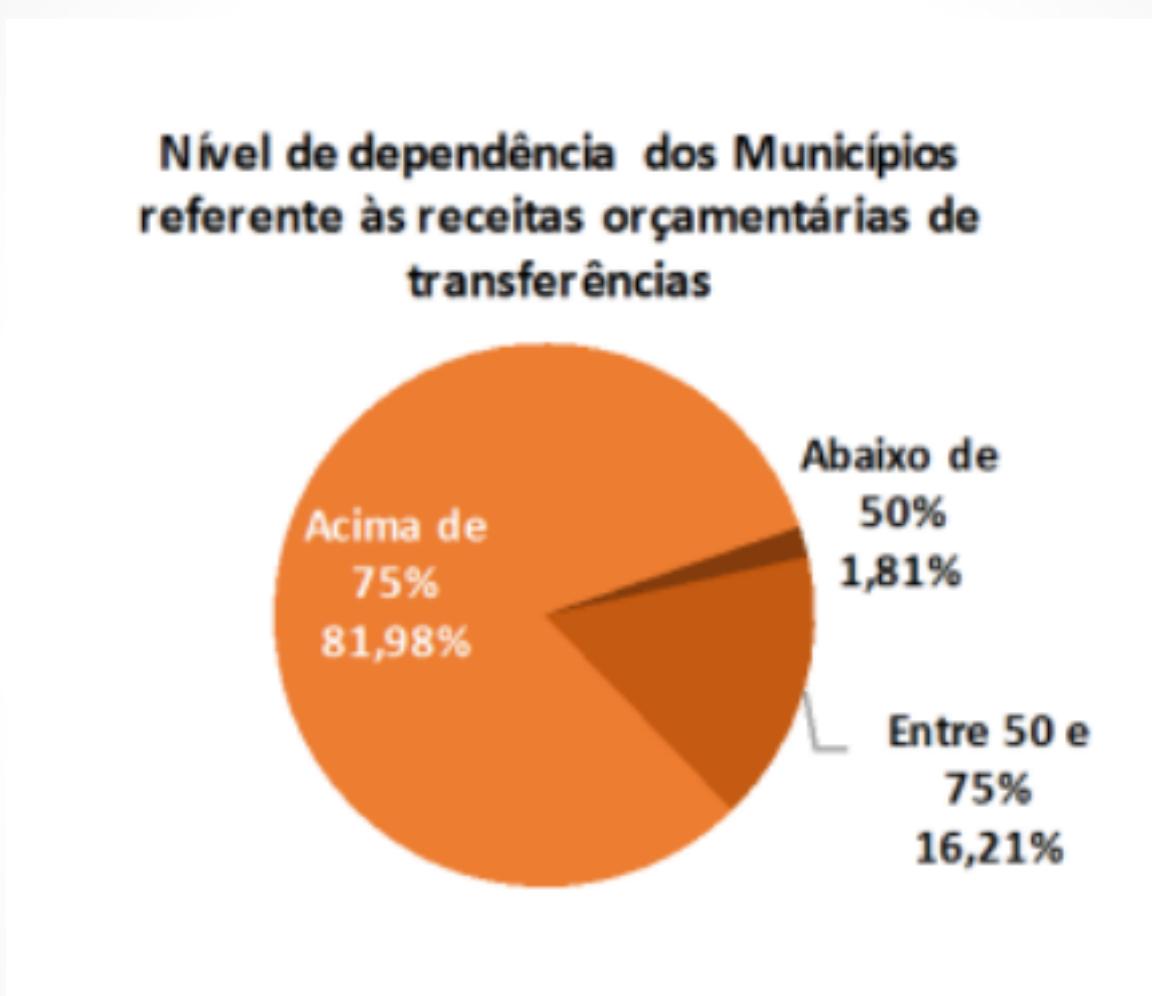
Estados	PIB		Receita Tributária Líquida	
	Valor (em R\$ bilhões)	%	Valor (em R\$ bilhões)	%
Dados reais:				
Rio de Janeiro	671,1	36,1%	29,1	20,5%
São Paulo	1.858,2	100,0%	142,2	100,0%
Simulação de Proporcionalidade:				
Rio de Janeiro	671,1	36,1%	51,3	36,1%
São Paulo	1.858,2	100,0%	142,2	100,0%
Diferença pela desproporção:			-22,3	56,6%

Fonte: Osório (2016), apud Bruno Sobral (2017)

2. Desequilíbrios na Federação

2.4 Endividamento dos municípios:

No Brasil:



Fonte: STN, Boletim Balanço em Foco, 2016

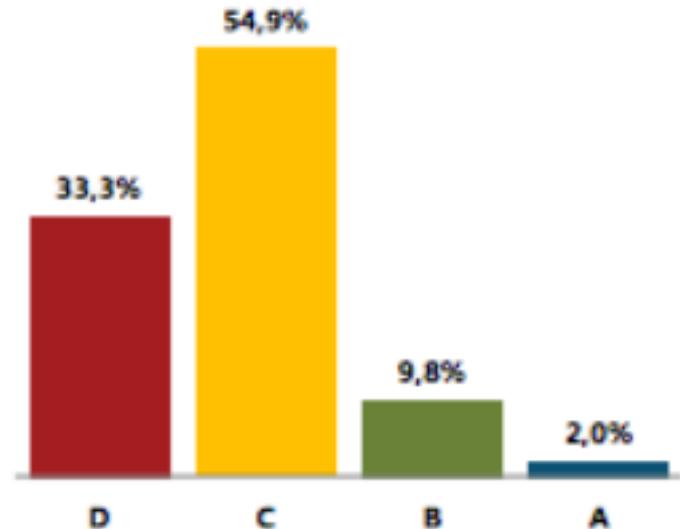
2. Desequilíbrios na Federação

2.5 Endividamento dos Municípios: No Rio de Janeiro:

* Índice FIRJAN de Gestão Fiscal: o percentual de prefeituras com avaliação positiva no IFGF (11,8%) é inferior ao nacional (14,1%) e o IFGF médio das prefeituras fluminenses foi de 0,4553 2,2% abaixo da média brasileira (0,4655);

* A maior parte das cidades fluminenses analisadas apresentou situação fiscal difícil ou crítica (conceitos C e D no IFGF) – respectivamente, foram 28 municípios com pontuação entre 0,4 e 0,6 e outros 17 com nota inferior a 0,4 pontos.

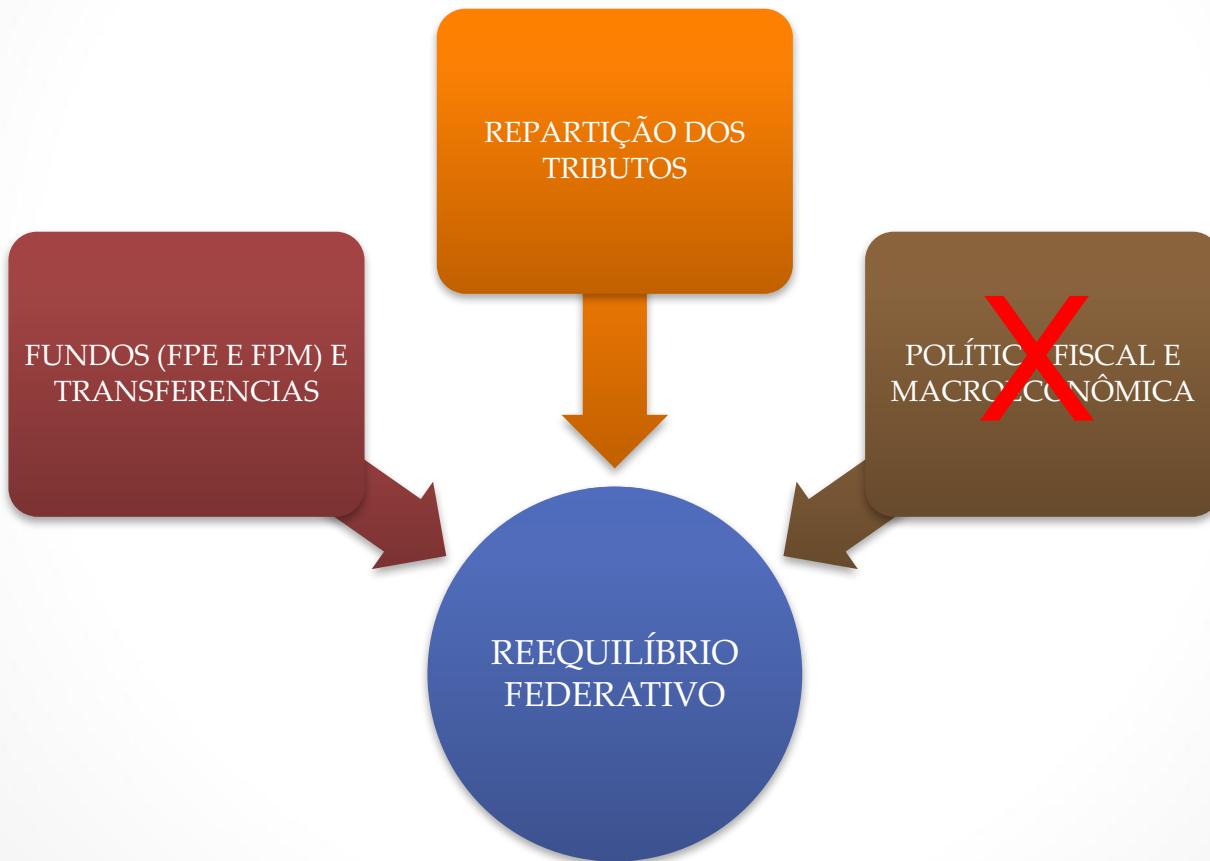
Gráfico 1. Distribuição por conceito do IFGF 2017



Fonte: Índice FIRJAN de Gestão Fiscal, ano base 2016

2. Desequilíbrios na Federação

2.6 Mecanismos de reequilíbrio federativo: estão funcionando?



3. Lei Kandir e seus efeitos

3.1 Lei Kandir: ausência de regulamentação trouxe graves prejuízos para o federalismo fiscal brasileiro

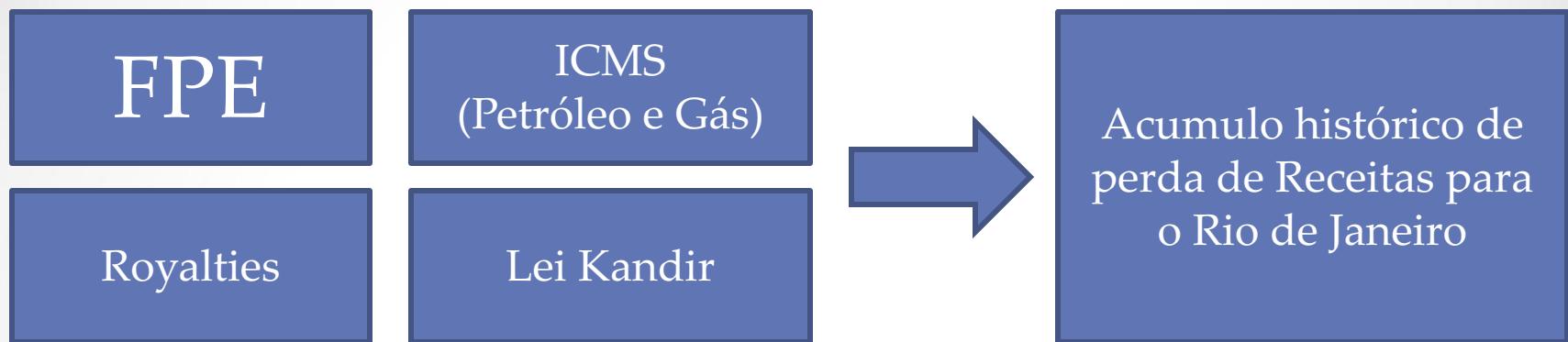
- Instrumento de política macroeconômica, importante para o reequilíbrio das finanças públicas nacionais no momento da sua criação, mas no longo prazo trouxe efeitos muito danosos para os entes subnacionais - especialmente para os estados exportadores;
- A ausência de regulamentação do anexo da Lei Kandir (Lei Complementar 87/1996) trouxe graves prejuízos aos estados e municípios, pois este anexo deveria arbitrar critérios de compensação pelas perdas dos estados na exportação de bens primários e semi-elaborados;
- A dinâmica de compensação dos entes subnacionais utilizada pela União ao longo dos anos favorece a concentração de receitas no governo federal e se torna em um forte fator de desequilíbrio federativo.

3. Lei Kandir e seus efeitos

3.2. Lei Kandir: considerações parciais:

- Desequilíbrio federativo concentra receitas na União, a despeito da desconcentração de competências para estados e municípios realizada pela CF/88;
- Entes subnacionais têm encontrado problemas para manter o equilíbrio fiscal;
- Embora existam mecanismos de reequilíbrio federativo, eles não têm sido suficientes para diminuir a tensão entre os entes federados – em especial, a ausência de regulamentação do anexo da Lei Kandir prejudicou fortemente estados e municípios;
- Uma vez que mais estados irão ultrapassar os limites prudenciais da LRF, é importante que as compensações devidas pela ausência de regulamentação da Lei Kandir incluam uma regra especial para estes estados.

4. Pacto Federativo: um olhar contábil



5. Lei Kandir: transferências compensatórias

Inicialmente, a Lei Kandir instituiu um mecanismo de compensação via transferências de recursos para estados e municípios, chamado seguro-receita.

O resarcimento via seguro-receita, além de não compensar as perdas, penalizava os estados que conseguiam alavancar sua arrecadação mediante esforço próprio.

A partir de 2000, em substituição ao seguro-receita, foi criado um fundo orçamentário com recursos da União, cujos aportes eram feitos aos estados com base em coeficientes fixos, expressos nesta lei e definidos em negociações entre entes federados e governo central. (LEITÃO, IRFFI e LINHARES, 2012)

6. Contexto para o Estado do Rio de Janeiro

Diversos estudos demonstram que a desoneração do ICMS promovida pela Lei Kandir possibilitou o aumento de competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional. Contudo, a isenção do ICMS sobre as exportações culminou com uma perda de receita bastante significativa para o Estado do Rio de Janeiro.

7. Metodologia¹

Protocolo ICMS 692, de 04 de julho de 2008, do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ).

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

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

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

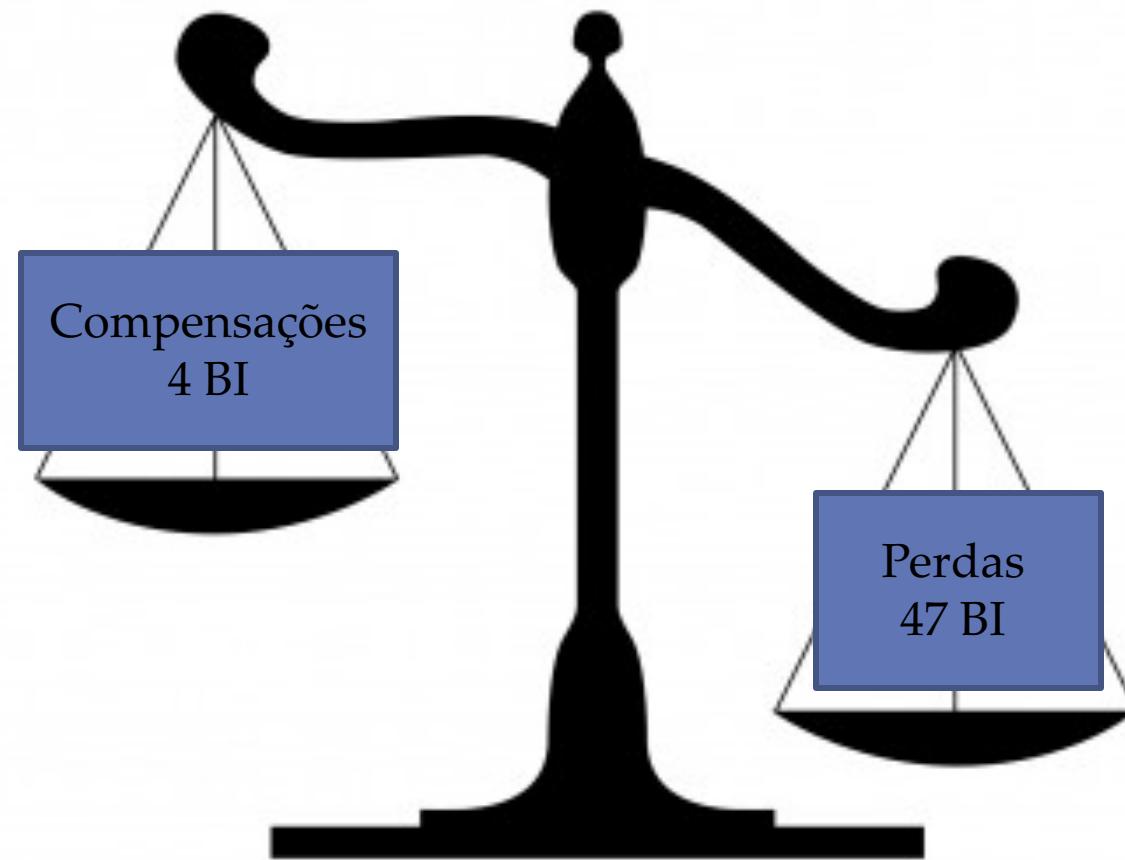
III – ao valor calculado nos termos do inciso II será aplicada a alíquota de 13% (treze por cento) para se obter o montante do ICMS desonerado pela Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996.” (CONFAZ, 2008).

1. Metodologia utilizada pela Nota Técnica da Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas do Pará - FAPESPA

8. Perdas Lei Kandir - Rio de Janeiro

	JAN 1997 a SET 2017	JAN a SET 2017
Valor do ICMS desonerado nas exportações para o exterior de produtos primários e semielaborados	51.089.482.881,43	4.649.169.011,17
Compensações (Lei Kandir)	3.958.235.897,25	68.620.854,06
Perdas Líquidas	47.131.246.984,18	4.580.548.157,11
Perdas Estado	35.348.435.238,14	3.435.411.117,83
Perdas Municípios	11.782.811.746,05	1.145.137.039,28

As perdas de 2017 equivalem a
7% da RCL



9. Relação com a despesa de pessoal

DPT: 33.454.850.726

RCL: 46.854.486.687

LRF: 71%



DPT: 33.454.850.726

RCL: 50.289.897.804

LRF
AJUSTADA:
67%

Ref.: 2º Quadrimestre - 2017

10. Relação com a dívida consolidada

DCL: 111.755.924.912

RCL: 46.854.486.687

LRF: 238%



DCL: 76.407.489.673

RCL: 50.289.897.804

LRF
AJUSTADA:
66%

Ref.: 2º Quadrimestre - 2017

11. Conclusões

- 1 – A Lei Kandir possibilitou o aumento de competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional;
- 2 – O Estado do Rio de Janeiro vem perdendo uma parcela significativa de sua receita por conta da Lei Kandir;
- 3 – A Lei Kandir pode ter contribuído para que o Estado do Rio de Janeiro ultrapassasse os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

OBRIGADO!

<https://gestrio.wordpress.com/>

<http://www.ascierj.com.br/>

