



RELATÓRIO FINAL

COMISSÃO MISTA ESPECIAL SOBRE A LEI KANDIR

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



SF/18082.24265-50



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 | 16 |
| 3. ESTIMATIVAS DAS PERDAS | 24 |
| 4. CONDICIONANTES..... | 27 |
| 4.1. PRECISÃO TÉCNICA <i>VERSUS</i> VIABILIDADE POLÍTICA..... | 28 |
| 4.2. O RISCO DA OMISSÃO LEGISLATIVA CONTINUADA | 29 |
| 5. CONSTRUÇÃO DE UMA SOLUÇÃO CONSENSUAL..... | 33 |
| 5.1. 1ª MINUTA DE RELATÓRIO DA COMISSÃO MISTA ESPECIAL | 33 |
| 5.2. SUGESTÕES DE APRIMORAMENTO DA 1ª MINUTA DE RELATÓRIO | 36 |
| 5.3. RELATÓRIO DA COMISSÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS..... | 40 |
| 6. RECOMENDAÇÕES..... | 42 |
| ANEXO: MINUTA DE PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR | 50 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|----|
| QUADRO 1: ROL DE REQUERIMENTOS | 7 |
| QUADRO 2: ESTIMATIVAS DAS PERDAS LÍQUIDAS DOS ESTADOS | 24 |
| QUADRO 3: ESTIMATIVAS DAS PERDAS LÍQUIDAS NO PERÍODO 1996-2016 | 25 |
| QUADRO 4: SALDOS DEVEDORES DOS HAVERES FINANCEIROS DA UNIÃO | 26 |
| QUADRO 5: COMPARAÇÃO ENTRE OS RATEIOS PROPOSTOS..... | 42 |
| QUADRO 6: RATEIO FIXO | 43 |
| QUADRO 7.1: EXPORTAÇÃO TOTAL..... | 44 |
| QUADRO 7.2: EXPORTAÇÃO DE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS | 45 |
| QUADRO 7.3: EXPORTAÇÃO DE PRODUTOS PRIMÁRIOS E SEMIELABORADOS ... | 46 |
| QUADRO 8: RATEIO PELO SALDO POSITIVO DA BALANÇA COMERCIAL | 46 |
| QUADRO 9: SIMULAÇÃO DO RATEIO TOTAL | 47 |





1. APRESENTAÇÃO

A presente Comissão tem como objetivo oferecer propostas de alteração da Lei Complementar (LCP) 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 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.

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.¹

O Acórdão,² 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 ADCT, e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, para adoção dos procedimentos orçamentários necessários para o

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

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





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 2008,³ 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 de 2017, 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). Em 28 de novembro, o Presidente do Congresso Nacional, Senador Eunício Oliveira, em resposta à Questão de Ordem formulada por este Relator, definiu que o prazo estipulado pelo STF deve ser contado a partir do trânsito em julgado do acórdão, ou seja, a partir de 26 de agosto de 2017.

³ Disponível em: https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/protocolos/2008/pt069_08.





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 dos seus trabalhos é 17 de maio 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;⁴
- 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.

⁴ 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>.





2.1. REQUERIMENTOS APROVADOS

A Comissão aprovou dezesseis requerimentos, quais sejam:

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 ressarcimento 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 adotadas para cumprir a decisão tomada pelo STF. |





| Nº | AUTOR(A) | SESSÃO | OBJETO |
|----|--------------------------------|------------|---|
| 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 perdure 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. |
| 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 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^{os} 41/MF e 42/MF, ambos de 30 de agosto de 2017, e os Ofícios n^{os} 45/MF a 47/MF, todos de 20 de outubro.

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^o 2.196, de 2001, da dívida de médio e longo prazo (DMLP), das Leis n^{os} 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° 2.179, de 2001.

Os municípios, por sua vez, possuem dívidas no âmbito do Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais, da DMLP e da Lei n° 8.727, de 1993, bem como no âmbito da MPV n° 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 n° 9.496, de 1997, e da MPV n° 2.185, de 2001, diversos estados e municípios, por conta dos dispositivos contidos na Lei Complementar n° 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 n° 9.496, de 1997. Isso afetou os fluxos de pagamentos dos governos estaduais.

O Ofício n° 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.⁵

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, a seu tempo, 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, com dados discriminados por estado e em reais correntes:

- a) a arrecadação anual do ICMS no período 1996-2016; e

⁵ 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. 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. Auxílio financeiro para fomento das exportações (Jul. 2004 – Dez. 2016): 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>.





- b) os montantes exportados mensalmente no período de janeiro de 2005 a abril de 2017.

O Ofício nº 47/MF, por fim, encaminha a Nota Técnica da Assessoria Especial do Gabinete do Ministro da Fazenda nº 42, de 11 de outubro de 2017, contendo a resposta ao Requerimento nº 14. Este requerimento, convém frisar, solicita o seguinte: (i) estimativa das perdas de arrecadação de cada estado com a Lei Kandir no período 1996–2016 ou justificação da inexistência dessas estimativas, com a indicação do prazo, das etapas, das informações e dos 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 perdure até que a arrecadação no destino do ICMS seja igual ou maior do que 80%.

Resumidamente, o Ministério da Fazenda reiterou o seu entendimento sobre as perdas decorrentes da não incidência do ICMS sobre as exportações de bens primários e semielaborados e sobre as aquisições destinadas ao ativo permanente:

■ (...) A presente nota procura mostrar que a perda de receitas contínua não existe no ICMS global em função, por exemplo, do aumento da atividade econômica proporcionado pelo incentivo tributário.

.....

■ Inexiste legislação estabelecendo a compensação de tal perda hipotética ou, ainda menos, a obrigatoriedade de que tal compensação seja integral. Ainda que fosse possível obter o verdadeiro valor da diferença entre as arrecadações do ICMS em dois cenários distintos, um com isenção dos exportados e créditos sobre a aquisição de ativo permanente e outro sem tais características, e que esse valor fosse negativo (isto é, se houvesse perda de arrecadação), inexistente dispositivo legal ou constitucional no ordenamento jurídico brasileiro que preveja compensação integral como se apresentam as demandas dos Estados. O Art. 91 do ADCT não determina compensação de perdas e nem estabelece que as entregas da União aos Estados sejam feitas com base em estimativas dessas supostas perdas. Esse é o entendimento recorrente do STF.





.....

■ Ademais, ainda que existisse e fosse possível identificar perda efetiva de arrecadação no âmbito estadual, inexistente norma que confira à União a obrigação de compensar integralmente, conforme posição firmada no STF.

Esta Comissão também recebeu as seguintes contribuições dos governos estaduais:

- 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;⁶ (ii) uma metodologia de cálculo das perdas incorridas nas exportações de produtos primários e semielaborados e nas 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.

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 pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX), que considera somente as exportações desses produtos. Dessa forma, abatendo-se do total exportado as exportações de industrializados, obteríamos, por resíduo, 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 então Ministro da Fazenda Interino,

⁶ 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.





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.

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 matéria⁷ 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 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.

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





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.

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, essas 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
- 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 reinstalou 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.⁸

2ª AUDIÊNCIA

⁸ Taxa de juros de referência do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia.





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, então Ministro da Fazenda Interino, do Sr. Charles Mathusalem, Representante do TCU, do 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, enquanto a segunda costuma se concentrar no final do exercício. Esta última deveria ser equiparada à primeira.

O então 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 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.

3ª 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.

4ª 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 Sr^a Ana Paula Vasconcellos, Presidente da Associação dos Gestores Públicos do Estado do Rio de Janeiro, da Sr^a Cláudia Freze, Procuradora do Estado do Rio de Janeiro, do Sr. Adilson Zegur, Subsecretário de Receita do Estado 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.

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

(em R\$ milhões)

| UF | FAPESPA ^{1,2} | | COMSEFAZ ^{3,4} | |
|----|------------------------|--------------|-------------------------|--------------|
| | 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 |





| UF | FAPESPA ^{1,2} | | COMSEFAZ ^{3,4} | |
|--------------|------------------------|-------------------|-------------------------|-------------------|
| | EM 2015 | EM 1997-2015 | EM 2016 | EM 1996-2016 |
| 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 |
| TOTAL | 47.330,10 | 466.891,00 | 35.873,82 | 548.779,17 |

Fontes:

⁽¹⁾ 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/outros-documentos/perdas-e-compensacoes>>.

⁽³⁾ 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>>.

Notas:

⁽²⁾ em valores de 1º de dezembro de 2015, corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA);

⁽⁴⁾ 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 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:

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

(em R\$ milhões)

| ANO | PERDAS BRUTAS (A) | | REPASSES ¹ (B) | | PERDAS LÍQUIDAS C=(A-B) | | |
|------|--|------------------------|------------------------------|-------|----------------------------|--------------|-------------------------|
| | EXPORTAÇÃO DE PRIMÁRIOS E SEMIELABORADOS | AQUISIÇÃO DE ATIVOS | LEI KANDIR | FEX | CORRENTES | % D=(B/A) | CONSTANTES ² |
| 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 |





| ANO | PERDAS BRUTAS (A) | | REPASSES ¹ (B) | | PERDAS LÍQUIDAS C=(A-B) | | |
|-------------------|--|------------------------|------------------------------|---------------|----------------------------|--------------|-------------------------|
| | EXPORTAÇÃO DE PRIMÁRIOS E SEMIELABORADOS | AQUISIÇÃO DE ATIVOS | LEI KANDIR | FEX | CORRENTES | % D=(B/A) | CONSTANTES ² |
| 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 ³ | 23.556 | 14.475 | 1.950 | – | 36.081 | 5,1% | 44.587 |
| 2014 ³ | 23.929 | 15.301 | 1.950 | 1.950 | 35.330 | 9,9% | 41.442 |
| 2015 ³ | 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 |
| TOTAL | 259.387 | 172.200 | 51.482 | 25.435 | 354.670 | 17,8% | 548.779 |

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.⁹ 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)¹⁰ apresenta o quadro a seguir:

QUADRO 4: SALDOS DEVEDORES DOS HAVERES FINANCEIROS DA UNIÃO

(em R\$ mil)

| PROGRAMA | VALOR |
|----------|-------|
|----------|-------|

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

¹⁰ 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>.





| | |
|--|--------------------|
| 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 |
| TOTAL | 556.711.319 |

Fonte: BGU 2016, p. 58.

Portanto, eventual encontro de contas entre os três níveis de governo poderia até mesmo zerar os haveres financeiros da União junto aos entes subnacionais.

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^{os} 875, 1.987, 2.727 e 3.243,¹¹ também relatadas pelo Ministro Gilmar Mendes, declarou a inconstitucionalidade, sem a pronúncia da nulidade, dos dispositivos da Lei Complementar n^o 62, de 1989, 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 n^o 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 longuíssimo 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

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





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 congressional.

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 veto presidencial, parcial ou total. Em ambos os casos, trata-se de obter a maioria absoluta dos votos nas duas Casas do Congresso Nacional.

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.

4.2. 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 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.

Conseqüentemente, 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.

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 transcrito 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, a decisão a ser tomada pela Corte de Contas poderá ser 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 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.

5. CONSTRUÇÃO DE UMA SOLUÇÃO CONSENSUAL

Como destacado anteriormente, a presente situação requer uma coalizão política capaz tanto de aprovar um novo marco legal, como de derrubar um eventual veto presidencial, parcial ou total. Em ambos os casos, trata-se de obter a maioria absoluta dos votos nas duas Casas do Congresso Nacional. Tratando-se de processo marcadamente complexo, entendo que este deveria ser abordado por meio de aproximações sucessivas. Assim, tivemos uma primeira minuta para discussão no âmbito desta Comissão, as consequentes sugestões de aprimoramento e a posterior deliberação da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, todas buscando a melhor maneira de cumprir a determinação do STF.

5.1. 1ª MINUTA DE RELATÓRIO DA COMISSÃO MISTA ESPECIAL

Em 31 de outubro de 2017, apresentei minuta de relatório contendo minuta de projeto de lei complementar destinado a disciplinar a compensação pela não incidência do ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados e sobre os créditos decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente. Essa compensação, assim como os auxílios financeiros para fomento das exportações, contidos em leis editadas anualmente, seriam substituídos por uma regra estável, inscrita em norma própria, que previa 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 seria 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 MPV nº 749, de 2016, que tratou do FEX daquele exercício. Tratava-se de assegurar que nenhum ente receberia, nos próximos exercícios, cotas menores do que as recebidas em 2016.

A outra metade seria rateada segundo coeficientes variáveis. Eles seriam apurados anualmente pelo TCU, com o apoio do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), 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 permitia simular o rateio proposto, assumindo-se que o desempenho relativo dos estados permaneceu estável no quinquênio 2012-2016.

O impacto no Orçamento Geral da União seria de R\$ 9 bilhões, corrigidos pela variação do IPCA para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se referia a lei orçamentária. Já no intuito de anteder ao disposto no art. 17 da LRF, que requer que seja demonstrada a origem dos recursos para o custeio de qualquer criação ou aumento de despesas de caráter continuado, o projeto propunha 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
- c) fixação de alíquota mínima de 9%¹² 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 representavam simples realocação de recursos públicos. A última, a seu tempo, não representava uma vinculação de receita de imposto a despesa específica, o que é vedado pelo inciso IV do art. 167 da Constituição Federal. Buscava-se apenas prover os recursos necessários para fazer frente à nova obrigação.

Cabe 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.

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

Além do mais, a proposição pretendia oferecer uma solução para o crescente problema de supervinculação dos orçamentos dos entes subnacionais, que tanto tem prejudicado a gestão fiscal responsável, como

¹² Alíquota fixada, inicialmente, em decorrência de erro material, em 30%. Objeto de errata em 06/11/2017.





preconizado pela LRF. Propunha-se que os repasses feitos ao amparo do art. 91 do ADCT não fossem incluídos no cômputo da receita corrente líquida (RCL). Os novos aportes poderiam, dessa forma, ser alocados com mais eficiência. Da mesma forma, restringia-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.

5.2. SUGESTÕES DE APRIMORAMENTO DA 1ª MINUTA DE RELATÓRIO

No intuito de contribuir para o aprimoramento da minuta de projeto de lei complementar apresentada em 31 de outubro de 2017, esta Comissão recebeu as seguintes manifestações:

1. minuta contendo ajustes de redação, elaborada por técnicos representando o Comsefaz;
2. Ofício nº 706/NL/CD/2017, de 8 de novembro de 2017, do Deputado Federal Nilson Leitão;
3. Ofício nº 321/2017-GSFLEX, de 30 de novembro de 2017, do Senador Flexa Ribeiro.

Em 7 de novembro de 2017, a Srª Gedalva Baratto (Sefaz/PR), o Sr. Marcelo Mello (Sefaz/RS), a Srª Célia Carvalho (Sefaz/SP), a Srª Lourdes Augusta Nobre Silva (Sefaz/GO), o Sr. Christian Orellana (Sefaz/MG), a Srª Lourdes Maria Morais (Sefaz/CE), o Sr. Wagner Silva (Sefaz/SP), a Srª Edna Farage (Sefaz/PA) e o Sr. Robson Werneck (Sefaz/MG), representantes-técnicos do Comsefaz, reiteraram que a proposta-base daquele Comitê é o já tratado substitutivo ao PLS nº 312, de 2013 – Complementar. Não obstante, propuseram alguns ajustes na redação da minuta de 31 de outubro, quais sejam:





- a) calcular o rateio da parcela fixa a partir de uma média de cinco exercícios, para que situações atípicas observadas no exercício de 2016 não sejam perenizadas;
- b) explicitar o sentido exato da expressão “diferença entre as alíquotas internas e interestaduais”, para eliminar qualquer ambiguidade sobre a sua aplicação;
- c) explicitar, no rateio da parcela variável, a medida exata da expressão “exportações de produtos primários e semielaborados”, para evitar que haja dupla contagem em relação à partilha do FPEX;
- d) adotar os prazos do FPEX para a definição pelo TCU do rateio da parcela variável;
- e) não revogar o § 5º do art. 31 da Lei Kandir, por implicar alterações inadvertidas no rateio do FPEX.

O Deputado Nilson Leitão, por sua vez, propôs que fossem mantidas na base de cálculo da RCL dos entes subnacionais as compensações recebidas em decorrência da não incidência do ICMS sobre as exportações de bens primários e semielaborados e sobre as aquisições destinadas ao ativo permanente. A não manutenção diminuiria o limite de gastos com pessoal e a capacidade de endividamento dos governos estaduais e municipais.

Outra sugestão pretende suprimir dispositivo que restringe o uso da recém citada compensação às despesas de capital e ao pagamento de créditos do ICMS referentes à exportação de produtos primários e semielaborados e às aquisições destinadas ao ativo permanente. Essa restrição contrariaria o disposto no art. 167, inciso IV, da Carta Magna, que veda a vinculação da receita de impostos à despesa específica, salvo aquelas ressalvadas constitucionalmente.





O Deputado Nilson Leitão também propôs que seja suprimido o dispositivo que tributa as exportações de bens minerais brasileiros, pois isso diminuiria a competitividade do produto nacional.

O Senador Flexa Ribeiro, a seu tempo, apresentou uma minuta alternativa de projeto de lei complementar. A minuta institui o Fundo de Equalização das Receitas Estaduais do ICMS (FERI). Trata-se de fundo especial de natureza contábil e financeira. O montante a ser rateado pelo FERI corresponderia a 1,7% da receita corrente líquida (RCL) da União. O aludido montante seria apurado quadrimestralmente e 25% desse valor seria repassado mensalmente aos entes subnacionais, observando a seguinte proporção: 75% para os governos estaduais e 25% para os governos municipais.

Os coeficientes de participação de cada governo estadual no FERI seriam apurados anualmente pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Os estados entregariam os dados requeridos ao Governo Federal, ao qual caberia repassá-los ao TCU, juntamente com as informações da sua alçada. Seriam observados os seguintes critérios:

- a) a comparação entre as bases tributárias de cada estado antes e após da entrada em vigor da Lei Kandir, respondendo por 80% do rateio;
- b) o superávit da balança comercial estadual, respondendo pelos 20% restantes.

Se falsas ou intempestivas as informações prestadas, o coeficiente apurado seria anulado, os valores devidos seriam redistribuídos entre os demais membros da Federação e incorreriam em crime de responsabilidade o chefe do Poder Executivo e o secretário estadual de fazenda.





Os recursos recebidos pelos governos estaduais destinar-se-iam aos pagamentos de créditos do ICMS acumulados. Eventual excedente custearia apenas gastos com fomento e desenvolvimento regional, vedado o uso para cobrir despesas correntes e amortizações da dívida pública. Ademais, esses recursos não seriam computados na base de cálculo do limite de comprometimento da receita estadual e municipal com o pagamento da dívida pública refinanciada. De modo similar, sobre estes não incidiriam as seguintes vinculações constitucionais:

- a) a autorização para que a União e estados condicionem a entrega de novos recursos ao pagamento de seus créditos e ao cumprimento dos gastos mínimos com saúde;
- b) a inclusão na base de cálculo dos gastos mínimos com saúde e educação.

Os créditos acumulados, decorrentes (i) de compras tributadas em outros estados de insumos e bens utilizados nas exportações e (ii) da aquisição de bens para o ativo permanente, seriam apurados anualmente. Caso esses créditos aumentassem em termos reais na comparação entre dois exercícios sucessivos, os repasses do FERI diminuiriam em montante equivalente ao da diferença observada. O valor assim disponibilizado seria redistribuído entre os entes restantes.

Os projetos de lei orçamentária da União deveriam conter dotações destinadas a atender o disposto na lei resultante. As dotações adviriam (i) de títulos públicos emitidos pelo Tesouro Nacional e (ii) de outras fontes, incluindo as dotações atualmente destinadas ao FEX e ao Anexo da Lei Kandir.





O imposto sobre a exportação passaria a observar alíquota mínima de 3,5% no caso de produtos não-industrializados, mas com o Governo Federal ainda podendo fixar uma alíquota menor.

Nos três primeiros exercícios, os critérios da minuta balizariam a partilha dos seguintes percentuais do FERI: 50%, 75% e 85%, respectivamente. Ao mesmo tempo, as proporções observadas no rateio do FEX e do Anexo da Lei Kandir em 2016 pautariam a partilha dos valores restantes.

5.3. RELATÓRIO DA COMISSÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

A Comissão Especial da Câmara dos Deputados para Debater a Importância da Alteração na Lei Kandir aprovou, em 21 de novembro de 2017,¹³ parecer de autoria do Deputado José Priante, Presidente desta Comissão Mista, sobre o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 221, de 1998, e doze outras proposições apensadas.¹⁴ O parecer concluiu pela injuricidade de um projeto, pela inconstitucionalidade de dois, pela rejeição, no mérito, de mais dois e pela aprovação, na forma do substitutivo apresentado, dos oito restantes.

O Substitutivo é similar à primeira minuta apresentada por este Relator, com as seguintes diferenças:

1. fixa a compensação devida aos entes subnacionais pela não incidência do ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados em R\$ 19,5 bilhões para 2019, em R\$ 29,25 bilhões para 2020 e em R\$ 39 bilhões para os exercícios subseqüentes, sempre corrigidos pelo IPCA;

¹³ Vide: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ECONOMIA/549462-COMISSAO-ESPECIAL-APROVA-MUDANCAS-NA-LEI-KANDIR-TEXTO-VAI-AO-PLENARIO.html>.

¹⁴ PLPs nºs 2, 4 e 6, de 1999, nº 243, de 2001, nºs 11 e 94, de 2011, nºs 153, 160 e 199, de 2015, e nºs 354, 362 e 423, de 2017.





2. acrescenta a “relação entre as exportações e as importações” entre os critérios de rateio da compensação, beneficiando apenas os entes com saldos positivos nas respectivas balanças comerciais;
3. prevê que, em caso de alteração do rateio do FPEX, o TCU retificará o rateio da compensação no prazo de dez dias;
4. estabelece que os entes subnacionais receberão repasses mensais destinados a compensar, em até trinta anos, as perdas acumuladas desde 1996;
5. suprime as seguintes determinações:
 - 5.1. previsão de que as obrigações vencidas para com a União serão abatidas das cotas devidas aos governos estaduais e municipais;
 - 5.2. previsão de que o imposto sobre as exportações incidente sobre as exportações de produtos minerais observará uma alíquota mínima de 9%;
 - 5.3. previsão de que a compensação não comporá o cálculo da receita corrente líquida;
 - 5.4. previsão de que a compensação somente poderá ser usada para custear amortizações, inversões e investimentos (despesas de capital) e créditos fiscais do ICMS acumulados nas exportações de produtos primários e semielaborados ou nas aquisições para o ativo permanente.
6. modifica a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000) para que atos instituindo transferências para os entes subnacionais em decorrência de decisões judiciais ou de dispositivos constitucionais não sejam obrigadas a demonstrar a origem dos recursos para o seu custeio.

O encontro de contas a ser efetuado no prazo de trinta anos exigirá abatimentos da ordem de R\$ 548,8 bilhões, em valores de 1º de julho de 2017, conforme cálculos do Comsefaz, nos haveres financeiros da União junto a estados e municípios.





Especificamente acerca do rateio da compensação, o quadro a seguir permite comparar as duas propostas de rateio:

QUADRO 5: COMPARAÇÃO ENTRE OS RATEIOS PROPOSTOS

| CRITÉRIO | COMISSÃO MISTA * | COMISSÃO DA CÂMARA |
|--|------------------|--------------------|
| Média aritmética dos rateios definidos pela LCP 115/2002 e pela MPV 749/2016 | 50% | 40% |
| Exportações de produtos primários e semielaborados nos cinco anos anteriores | 50% | 30% |
| Saldo da balança comercial, se positivo, nos cinco anos anteriores | n.a. | 30% |
| TOTAL | 100% | 100% |

Notas: (*) conforme minuta apresentada em 31/10/2017; “n.a.” → não aplicável.

Dessa forma, a introdução do critério “saldo da balança comercial” implicou quedas nas participações dos dois outros critérios.

6. RECOMENDAÇÕES

À luz dos debates havidos nesta Comissão e na Câmara dos Deputados, entendemos que finalmente possuímos os elementos para propor uma solução emergencial para a questão dos repasses requeridos pelo art. 91 do ADCT, conforme decisão do STF.

A nova minuta de projeto de lei complementar incorpora à minuta anterior o resultado da deliberação da Comissão Especial da Câmara, as contribuições do Deputado Nilson Leitão e os ajustes de redação propostos pelos representantes-técnicos do Comsefaz. Já no caso da proposta alternativa do Senador Flexa Ribeiro, em que pese sua inegável qualidade técnica, entendo que a compensação devida aos governos estaduais e municipais não pode ficar sujeita a eventuais flutuações na RCL federal. Afinal, uma das diretrizes por





mim adotadas é que os repasses sejam regulares e estáveis, permitindo um melhor planejamento orçamentário.

Dessa forma, também defini que a compensação devida aos governos estaduais e municipais a cada exercício será de R\$ 39 bilhões, corrigidos pelo IPCA. Deverá ser observado um período de transição de dois anos, entregando-se R\$ 19,5 bilhões em 2019 e R\$ 29,25 bilhões em 2020, igualmente corrigidos pelo IPCA. Ademais, as perdas de arrecadação acumuladas desde 1996 deverão ser repostas em até trinta anos.

Do total de R\$ 39 bilhões, 40% serão rateados segundo coeficientes fixos. Atendendo sugestão dos representantes-técnicos do Comsefaz, esses coeficientes passaram a ser obtidos pela média aritmética entre o rateio fixado pela Lei Complementar nº 115, de 2002, que alterou a Lei Kandir, e o rateio médio do FEX nos cinco últimos exercícios. Os resultados constam do quadro a seguir:

QUADRO 6: RATEIO FIXO

(em %)

| UF | LCP 115/02 | FEX | | | | | MÉDIA FEX | MÉDIA GLOBAL |
|----|------------|-------------------|-----------------------|-------------------|-------------------|-----------------------|-----------|--------------|
| | | 2013 MP 629/13 | 2014 LEI 13.166/15 | 2015 MP 720/16 | 2016 MP 749/16 | 2017 LEI 13.572/17 | | |
| AC | 0,09104 | 0,08121 | 0,09670 | 0,06216 | 0,08902 | 0,02230 | 0,07028 | 0,08066 |
| AL | 0,84022 | 1,07184 | 0,77078 | 0,33681 | 0,45603 | 0,28342 | 0,58378 | 0,71200 |
| AM | 1,00788 | 0,96210 | 1,11191 | 0,97521 | 0,78917 | 0,66554 | 0,90079 | 0,95433 |
| AP | 0,40648 | 0,06247 | - | - | - | - | 0,01249 | 0,20949 |
| BA | 3,71666 | 5,28169 | 4,71575 | 2,97966 | 3,80791 | 4,00701 | 4,15840 | 3,93753 |
| CE | 1,62881 | 0,31295 | 0,00855 | 0,00736 | 0,02825 | 0,08648 | 0,08872 | 0,85876 |
| DF | 0,80975 | - | - | - | - | - | - | 0,40488 |
| ES | 4,26332 | 6,19852 | 4,84948 | 5,29790 | 7,37110 | 4,05560 | 5,55452 | 4,90892 |
| GO | 1,33472 | 6,57702 | 7,85508 | 7,64254 | 7,52926 | 8,63425 | 7,64763 | 4,49117 |
| MA | 1,67880 | 1,72619 | 1,65714 | 1,28291 | 2,35751 | 1,70750 | 1,74625 | 1,71253 |
| MG | 12,90414 | 21,64855 | 18,82103 | 18,38309 | 16,42627 | 13,39029 | 17,73385 | 15,31899 |
| MS | 1,23465 | 2,54831 | 3,80658 | 4,34916 | 4,36579 | 5,63386 | 4,14074 | 2,68770 |
| MT | 1,94087 | 16,99826 | 20,28657 | 21,65700 | 20,09042 | 26,16640 | 21,03973 | 11,49030 |
| PA | 4,36371 | 9,13343 | 9,80227 | 10,70703 | 8,55888 | 7,41458 | 9,12324 | 6,74347 |
| PB | 0,28750 | 0,34686 | 0,22647 | 0,14502 | 0,19976 | 0,11475 | 0,20657 | 0,24704 |
| PE | 1,48565 | 0,52518 | 0,28430 | - | 0,15795 | 0,00352 | 0,19419 | 0,83992 |
| PI | 0,30165 | 0,32005 | 0,23287 | 0,18616 | 0,45825 | 0,51966 | 0,34340 | 0,32252 |
| PR | 10,08256 | 5,31750 | 5,54892 | 6,89173 | 4,63777 | 7,58955 | 5,99709 | 8,03983 |
| RJ | 5,86503 | 3,32889 | 2,94957 | 4,08796 | 6,49154 | 3,90663 | 4,15292 | 5,00897 |
| RN | 0,36214 | 0,37594 | 0,33904 | 0,40284 | 0,49379 | 0,44750 | 0,41182 | 0,38698 |





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador WELLINGTON FAGUNDES

| | | | | | | | | |
|--------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| RO | 0,24939 | 0,96492 | 1,11649 | 1,44350 | 1,48718 | 1,36177 | 1,27477 | 0,76208 |
| RR | 0,03824 | 0,02051 | 0,01309 | 0,02910 | 0,00949 | 0,01071 | 0,01658 | 0,02741 |
| RS | 10,04446 | 7,67589 | 7,72206 | 8,91951 | 8,94387 | 9,69280 | 8,59083 | 9,31764 |
| SC | 3,59131 | 3,12103 | 2,83523 | 2,81060 | 2,91862 | 2,47810 | 2,83272 | 3,21201 |
| SE | 0,25049 | 0,29931 | 0,21963 | 0,18516 | 0,23954 | 0,27269 | 0,24327 | 0,24688 |
| SP | 31,14180 | 4,18978 | 3,61105 | - | 0,30724 | - | 1,62161 | 16,38171 |
| TO | 0,07873 | 0,91160 | 1,11944 | 1,21759 | 1,78539 | 1,53509 | 1,31382 | 0,69628 |
| TOTAL | 100,00000 |

Os 60% restantes serão rateados segundo dois critérios variáveis: (i) 40% conforme as exportações de produtos primários e semielaborados; e (ii) 20% conforme os saldos positivos da balança comercial. Ambos serão apurados anualmente pelo TCU, com o apoio do MDIC, tendo como base a performance exportadora de cada ente para períodos de cinco anos. Optou-se por esses indicadores por serem de apuração incontroversa, evitando disputas metodológicas prolongadas.

A definição do rateio conforme o primeiro critério variável requer dois conjuntos de dados. Em primeiro lugar, os montantes exportados por cada ente:

QUADRO 7.1: EXPORTAÇÃO TOTAL

(em US\$: julho – junho)

| UF | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | TOTAL |
|----|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|
| AC | 11.234.695 | 7.491.528 | 13.262.946 | 14.099.180 | 14.625.264 | 60.713.613 |
| AL | 916.165.617 | 525.174.629 | 552.869.104 | 598.570.843 | 693.762.275 | 3.286.542.468 |
| AM | 1.052.041.378 | 1.050.148.181 | 812.023.922 | 707.695.434 | 555.396.886 | 4.177.305.801 |
| AP | 405.258.406 | 435.180.796 | 335.107.818 | 239.298.137 | 259.966.419 | 1.674.811.576 |
| BA | 10.824.730.097 | 9.828.875.339 | 8.408.100.655 | 7.772.800.774 | 7.024.806.158 | 43.859.313.023 |
| CE | 1.194.652.507 | 1.629.871.481 | 1.199.696.413 | 1.038.217.135 | 1.786.319.341 | 6.848.756.877 |
| DF | 267.536.596 | 269.162.016 | 298.505.565 | 242.963.721 | 241.620.555 | 1.319.788.453 |
| ES | 11.061.155.198 | 11.707.530.676 | 12.082.005.865 | 7.624.161.894 | 7.333.523.025 | 49.808.376.658 |
| GO | 7.373.376.694 | 7.204.096.245 | 6.209.625.893 | 6.361.781.539 | 5.933.383.511 | 33.082.263.882 |
| MA | 2.739.809.962 | 2.289.762.885 | 3.198.921.732 | 2.649.602.054 | 2.508.246.030 | 13.386.342.663 |
| MG | 33.160.510.221 | 32.399.200.169 | 25.322.270.219 | 21.045.479.228 | 25.032.808.239 | 136.960.268.076 |
| MS | 4.966.547.775 | 5.401.378.228 | 4.747.445.863 | 4.718.311.638 | 4.113.181.178 | 23.946.864.682 |
| MT | 15.282.049.933 | 15.953.805.519 | 12.676.750.551 | 14.740.150.200 | 12.418.216.896 | 71.070.973.099 |
| PA | 15.334.122.846 | 16.045.391.604 | 11.994.569.112 | 9.722.311.781 | 12.826.796.024 | 65.923.191.367 |
| PB | 223.670.667 | 169.517.694 | 166.125.063 | 125.303.782 | 138.249.082 | 822.866.288 |
| PE | 870.030.022 | 2.132.683.538 | 804.034.333 | 1.236.425.897 | 1.842.344.996 | 6.885.518.786 |
| PI | 208.756.482 | 172.176.745 | 342.260.578 | 339.961.740 | 277.545.632 | 1.340.701.177 |
| PR | 17.417.610.303 | 18.081.055.207 | 15.282.176.040 | 15.431.869.226 | 16.362.903.187 | 82.575.613.963 |
| RJ | 23.759.439.524 | 20.770.453.672 | 22.353.336.033 | 15.366.234.189 | 21.185.105.738 | 103.434.569.156 |
| RN | 247.200.573 | 247.016.459 | 290.778.130 | 285.766.076 | 301.800.865 | 1.372.562.103 |
| RO | 847.733.146 | 1.166.282.106 | 1.041.600.567 | 1.021.949.869 | 886.432.613 | 4.963.998.301 |
| RR | 12.403.632 | 21.567.112 | 7.313.020 | 8.731.294 | 20.566.498 | 70.581.556 |





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador WELLINGTON FAGUNDES

| UF | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | TOTAL |
|-------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------|
| RS | 20.021.024.055 | 22.865.727.931 | 17.822.913.434 | 17.167.617.207 | 17.176.901.796 | 95.054.184.423 |
| SC | 8.778.934.368 | 8.752.345.398 | 8.538.520.043 | 7.215.914.175 | 8.158.614.941 | 41.444.328.925 |
| SE | 118.997.440 | 80.351.437 | 71.126.650 | 100.110.591 | 127.077.802 | 497.663.920 |
| SP | 58.851.553.653 | 54.409.751.927 | 48.821.868.591 | 45.443.091.120 | 48.704.549.230 | 256.230.814.521 |
| TO | 679.948.528 | 781.176.521 | 985.606.444 | 801.697.461 | 776.966.385 | 4.025.395.339 |
| TOTA | 236.626.496.33 | 234.397.177.05 | 204.378.816.59 | 182.020.118.20 | 196.701.712.58 | 1.054.124.310.69 |
| L | 1 | 7 | 9 | 1 | 3 | 6 |

Fonte: MDIC <<http://www.mdic.gov.br/balanca/SH/ESTADO.xls>>.

Em segundo lugar, as exportações de produtos industrializados, informadas anualmente pelo TCU, em obediência ao parágrafo único do art. 161 da Constituição Federal:

QUADRO 7.2: EXPORTAÇÃO DE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS

(em US\$; julho – junho)

| UF | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | TOTAL |
|-------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|--------------------------|-----------------------|
| AC | 6.542.648 | 4.827.469 | 7.601.273 | 8.351.412 | 8.432.595 | 35.755.397 |
| AL | 116.133.486 | 75.293.055 | 65.237.404 | 249.271.128 | 252.403.094 | 758.338.167 |
| AM | 1.038.055.826 | 1.023.616.106 | 783.858.703 | 674.714.919 | 524.357.928 | 4.044.603.482 |
| AP | 235.722.968 | 287.558.076 | 231.541.818 | 162.047.263 | 182.829.597 | 1.099.699.722 |
| BA | 7.546.925.086 | 7.154.979.771 | 5.637.963.544 | 4.951.328.560 | 4.823.352.225 | 30.114.549.186 |
| CE | 846.712.148 | 1.272.544.668 | 835.059.077 | 675.174.801 | 1.059.355.349 | 4.688.846.043 |
| DF | 220.595.302 | 197.345.523 | 192.143.869 | 175.050.551 | 143.193.054 | 928.328.299 |
| ES | 6.658.888.336 | 7.334.134.402 | 7.336.868.511 | 4.613.439.160 | 4.545.567.210 | 30.488.897.619 |
| GO | 3.036.909.124 | 2.992.713.324 | 2.855.786.049 | 2.591.110.843 | 2.633.586.549 | 14.110.105.889 |
| MA | 1.187.826.549 | 1.040.070.403 | 1.512.706.746 | 1.326.959.488 | 1.295.020.687 | 6.362.583.873 |
| MG | 19.272.278.138 | 18.619.189.369 | 13.987.040.380 | 11.650.655.470 | 13.938.047.298 | 77.467.210.655 |
| MS | 2.402.930.637 | 2.480.240.327 | 2.284.000.646 | 1.895.786.177 | 2.046.040.414 | 11.108.998.201 |
| MT | 2.075.481.368 | 2.086.648.600 | 1.684.772.596 | 1.666.591.716 | 1.567.139.347 | 9.080.633.627 |
| PA | 7.889.515.955 | 8.155.681.686 | 6.200.469.800 | 5.139.576.334 | 6.726.334.062 | 34.111.577.837 |
| PB | 154.192.691 | 136.595.434 | 122.210.264 | 100.994.555 | 96.237.591 | 610.230.535 |
| PE | 555.809.484 | 1.927.319.844 | 603.923.885 | 1.044.025.578 | 1.581.025.080 | 5.712.103.871 |
| PI | 27.161.019 | 29.671.108 | 27.536.244 | 24.825.687 | 29.700.221 | 138.894.279 |
| PR | 10.559.939.686 | 10.293.590.862 | 9.741.661.024 | 9.131.441.013 | 10.646.670.842 | 50.373.303.427 |
| RJ | 22.589.691.249 | 19.551.397.185 | 21.034.973.823 | 14.380.207.973 | 20.100.047.350 | 97.656.317.580 |
| RN | 115.023.090 | 104.973.040 | 143.173.043 | 121.577.913 | 96.855.127 | 581.602.213 |
| RO | 382.017.243 | 465.278.420 | 425.446.689 | 396.723.672 | 332.502.258 | 2.001.968.282 |
| RR | 4.840.438 | 2.899.986 | 2.149.537 | 1.410.043 | 4.951.188 | 16.251.192 |
| RS | 12.842.828.363 | 14.353.260.095 | 10.381.176.002 | 9.916.363.109 | 10.268.357.600 | 57.761.985.169 |
| SC | 7.156.546.569 | 7.111.957.978 | 6.929.505.047 | 5.900.798.230 | 6.700.355.666 | 33.799.163.490 |
| SE | 62.608.595 | 43.422.208 | 35.988.728 | 47.835.629 | 72.496.683 | 262.351.843 |
| SP | 52.105.371.336 | 48.337.102.706 | 42.725.826.746 | 39.531.409.220 | 43.049.102.876 | 225.748.812.884 |
| TO | 133.222.870 | 152.837.475 | 122.752.682 | 121.052.177 | 105.262.833 | 635.128.037 |
| TOTA | 159.223.770.20 | 155.235.149.12 | 135.911.374.13 | 116.498.722.62 | 132.829.224.724,0 | 699.698.240.79 |
| L | 4 | 0 | 0 | 1 | 0 | 9 |

Fonte: TCU <<http://portal.tcu.gov.br/comunidades/transferencias-constitucionais-e-legais/coeficientes-ipi-exportacao/>>.

Subtraindo-se as exportações de produtos industrializados do montante exportado, obtemos, por resíduo, o saldo das exportações de produtos





primários e semielaborados. Inclusive, como antes apontado, esse é o critério adotado pelo Protocolo ICMS nº 69, de 2008, firmado no âmbito do Confaz. Para o período 2013 – 2017, o resultado é o seguinte:

QUADRO 7.3: EXPORTAÇÃO DE PRODUTOS PRIMÁRIOS E SEMIELABORADOS

(em US\$; julho – junho)

| UF | TOTAL (A) | PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS (B) | PRODUTOS PRIMÁRIOS E SEMIELABORADOS (C = A - B) | RATEIO (D = C / TOTAL C) |
|--------------|--------------------------|-------------------------------|---|--------------------------|
| AC | 60.713.613 | 35.755.397 | 24.958.216 | 0,00704% |
| AL | 3.286.542.468 | 758.338.167 | 2.528.204.301 | 0,71332% |
| AM | 4.177.305.801 | 4.044.603.482 | 132.702.319 | 0,03744% |
| AP | 1.674.811.576 | 1.099.699.722 | 575.111.854 | 0,16227% |
| BA | 43.859.313.023 | 30.114.549.186 | 13.744.763.837 | 3,87803% |
| CE | 6.848.756.877 | 4.688.846.043 | 2.159.910.834 | 0,60941% |
| DF | 1.319.788.453 | 928.328.299 | 391.460.154 | 0,11045% |
| ES | 49.808.376.658 | 30.488.897.619 | 19.319.479.039 | 5,45092% |
| GO | 33.082.263.882 | 14.110.105.889 | 18.972.157.993 | 5,35292% |
| MA | 13.386.342.663 | 6.362.583.873 | 7.023.758.790 | 1,98173% |
| MG | 136.960.268.076 | 77.467.210.655 | 59.493.057.421 | 16,78575% |
| MS | 23.946.864.682 | 11.108.998.201 | 12.837.866.481 | 3,62216% |
| MT | 71.070.973.099 | 9.080.633.627 | 61.990.339.472 | 17,49034% |
| PA | 65.923.191.367 | 34.111.577.837 | 31.811.613.530 | 8,97553% |
| PB | 822.866.288 | 610.230.535 | 212.635.753 | 0,05999% |
| PE | 6.885.518.786 | 5.712.103.871 | 1.173.414.915 | 0,33107% |
| PI | 1.340.701.177 | 138.894.279 | 1.201.806.898 | 0,33909% |
| PR | 82.575.613.963 | 50.373.303.427 | 32.202.310.536 | 9,08576% |
| RJ | 103.434.569.156 | 97.656.317.580 | 5.778.251.576 | 1,63031% |
| RN | 1.372.562.103 | 581.602.213 | 790.959.890 | 0,22317% |
| RO | 4.963.998.301 | 2.001.968.282 | 2.962.030.019 | 0,83573% |
| RR | 70.581.556 | 16.251.192 | 54.330.364 | 0,01533% |
| RS | 95.054.184.423 | 57.761.985.169 | 37.292.199.254 | 10,52186% |
| SC | 41.444.328.925 | 33.799.163.490 | 7.645.165.435 | 2,15706% |
| SE | 497.663.920 | 262.351.843 | 235.312.077 | 0,06639% |
| SP | 256.230.814.521 | 225.748.812.884 | 30.482.001.637 | 8,60038% |
| TO | 4.025.395.339 | 635.128.037 | 3.390.267.302 | 0,95655% |
| TOTAL | 1.054.124.310.696 | 699.698.240.799 | 354.426.069.897 | 100,00000% |

O MDIC também disponibiliza os dados requeridos pelo segundo critério variável, quais sejam:

QUADRO 8: RATEIO PELO SALDO POSITIVO DA BALANÇA COMERCIAL

(em US\$; janeiro – dezembro)

| UF | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | SOMATÓRIOS POSITIVOS | RATEIO |
|----|-----------------|-----------------|----------------|----------------|----------------|----------------------|----------|
| AC | 9.367.813 | -2.316.306 | 9.547.963 | 10.914.778 | 19.643.787 | 47.158.035 | 0,01468% |
| AL | 246.294.284 | 47.929.183 | 51.358.588 | -191.158.678 | 20.526.741 | 174.950.118 | 0,05447% |
| AM | -13.067.791.599 | -11.978.232.970 | -8.065.544.972 | -5.675.180.400 | -8.044.965.302 | - | - |
| AP | 320.227.503 | 313.838.246 | 195.005.643 | 240.046.612 | 220.939.898 | 1.290.057.902 | 0,40166% |
| BA | 1.202.981.217 | 28.868.874 | -403.690.995 | 625.058.954 | 867.117.623 | 2.320.335.673 | 0,72244% |
| CE | -1.881.313.538 | -1.530.983.930 | -1.643.807.421 | -2.195.740.821 | -140.498.059 | - | - |
| DF | -1.088.665.573 | -944.393.725 | -912.950.889 | -1.326.204.578 | -813.760.031 | - | - |





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador WELLINGTON FAGUNDES

| UF | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | SOMATÓRIOS POSITIVOS | RATEIO |
|--------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|-------------------|
| ES | 3.472.681.998 | 5.809.014.444 | 4.674.042.348 | 2.832.283.011 | 3.431.511.424 | 20.219.533.225 | 6,29536% |
| GO | 2.202.621.870 | 2.560.668.706 | 2.515.043.333 | 3.288.551.538 | 3.668.061.989 | 14.234.947.436 | 4,43206% |
| MA | -4.490.960.293 | -4.273.226.991 | -570.544.559 | 108.230.290 | 472.872.478 | - | - |
| MG | 21.093.014.316 | 18.312.156.919 | 13.232.373.009 | 15.365.812.531 | 18.003.343.256 | 86.006.700.031 | 26,77824% |
| MS | -496.770.190 | 8.360.035 | 1.312.665.278 | 1.768.729.555 | 2.259.000.622 | 4.851.985.300 | 1,51067% |
| MT | 14.110.820.654 | 13.028.618.571 | 11.739.187.912 | 11.402.874.849 | 13.323.450.344 | 63.604.952.330 | 19,80344% |
| PA | 14.740.892.779 | 13.292.838.478 | 9.327.286.396 | 9.407.246.286 | 13.518.529.070 | 60.286.793.009 | 18,77033% |
| PB | -468.009.711 | -476.962.451 | -428.438.470 | -191.373.187 | -265.506.418 | - | - |
| PE | -4.819.911.266 | -6.389.268.544 | -4.020.021.528 | -3.031.489.087 | -3.742.112.792 | - | - |
| PI | -34.894.639 | 9.622.466 | 291.246.745 | 82.080.325 | 48.507.222 | 396.562.119 | 0,12347% |
| PR | -1.106.179.789 | -963.692.946 | 2.460.576.657 | 4.078.792.441 | 6.563.848.374 | 11.033.344.737 | 3,43524% |
| RJ | -320.032.055 | 947.908.654 | -146.665.144 | 4.633.540.494 | 10.624.866.055 | 15.739.618.004 | 4,90054% |
| RN | -18.119.130 | -62.343.421 | 70.511.613 | 100.123.845 | 127.428.205 | 217.601.112 | 0,06775% |
| RO | 425.690.816 | 440.258.561 | 347.558.280 | 332.779.217 | 322.278.266 | 1.868.565.140 | 0,58178% |
| RR | 1.146.970 | 9.113.476 | 2.042.834 | 7.848.434 | 32.923.711 | 53.075.425 | 0,01653% |
| RS | 8.314.608.242 | 3.747.497.760 | 7.497.443.374 | 8.264.760.023 | 7.864.286.088 | 35.688.595.487 | 11,11167% |
| SC | -6.090.616.788 | -7.031.367.603 | -4.969.118.028 | -2.774.396.114 | -4.073.975.625 | - | - |
| SE | -205.889.496 | -152.270.776 | -118.160.546 | -31.721.624 | -47.026.096 | - | - |
| SP | -33.590.577.046 | -33.359.359.715 | -18.137.324.955 | -5.558.160.312 | -4.632.720.425 | - | - |
| TO | 515.347.489 | 621.228.723 | 758.939.029 | 515.891.733 | 735.121.815 | 3.146.528.789 | 0,97967% |
| TOTAL | -1.024.035.162 | -7.986.496.282 | 15.068.561.495 | 42.090.140.115 | 60.363.692.220 | 321.181.303.872 | 100,00000% |

Fonte: MDIC <<http://www.mdic.gov.br/balanca/SH/ESTADO.xlsx>>.

Combinando-se os coeficientes fixos e os coeficientes variáveis estimados, ponderados pelos respectivos pesos, podemos simular o rateio dos R\$ 39 bilhões devidos aos estados e municípios, desconsiderando-se a incidência da correção monetária e o período de transição:

QUADRO 9: SIMULAÇÃO DO RATEIO TOTAL

(em %)

| UF | PARCELA FIXA | | PRIMÁRIOS E SEMIELABORADOS | | BALANÇA COMERCIAL | | TOTAL (G=B+D+F) | RATEIO* (H=G×TOTAL H) |
|----|--------------|-----------|----------------------------|-----------|-------------------|-----------|--------------------|--------------------------|
| | (A) | (B=A×40%) | (C) | (D=C×40%) | (E) | (F=E×20%) | | |
| AC | 0,08066 | 0,03226 | 0,00704 | 0,00282 | 0,01468 | 0,00294 | 0,03802 | 14.826.740,74 |
| AL | 0,71200 | 0,28480 | 0,71332 | 0,28533 | 0,05447 | 0,01089 | 0,58102 | 226.599.184,23 |
| AM | 0,95433 | 0,38173 | 0,03744 | 0,01498 | 0,00000 | 0,00000 | 0,39671 | 154.716.348,81 |
| AP | 0,20949 | 0,08380 | 0,16227 | 0,06491 | 0,40166 | 0,08033 | 0,22903 | 89.323.391,42 |
| BA | 3,93753 | 1,57501 | 3,87803 | 1,55121 | 0,72244 | 0,14449 | 3,27071 | 1.275.578.160,24 |
| CE | 0,85876 | 0,34350 | 0,60941 | 0,24376 | 0,00000 | 0,00000 | 0,58727 | 229.034.648,59 |
| DF | 0,40488 | 0,16195 | 0,11045 | 0,04418 | 0,00000 | 0,00000 | 0,20613 | 80.391.328,58 |
| ES | 4,90892 | 1,96357 | 5,45092 | 2,18037 | 6,29536 | 1,25907 | 5,40301 | 2.107.173.347,80 |
| GO | 4,49117 | 1,79647 | 5,35292 | 2,14117 | 4,43206 | 0,88641 | 4,82405 | 1.881.379.320,71 |
| MA | 1,71253 | 0,68501 | 1,98173 | 0,79269 | 0,00000 | 0,00000 | 1,47770 | 576.304.165,41 |
| MG | 15,31899 | 6,12760 | 16,78575 | 6,71430 | 26,77824 | 5,35565 | 18,19754 | 7.097.041.420,44 |
| MS | 2,68770 | 1,07508 | 3,62216 | 1,44886 | 1,51067 | 0,30213 | 2,82608 | 1.102.169.749,80 |
| MT | 11,49030 | 4,59612 | 17,49034 | 6,99614 | 19,80344 | 3,96069 | 15,55295 | 6.065.648.945,56 |
| PA | 6,74347 | 2,69739 | 8,97553 | 3,59021 | 18,77033 | 3,75407 | 10,04167 | 3.916.249.590,72 |
| PB | 0,24704 | 0,09882 | 0,05999 | 0,02400 | 0,00000 | 0,00000 | 0,12281 | 47.897.364,59 |
| PE | 0,83992 | 0,33597 | 0,33107 | 0,13243 | 0,00000 | 0,00000 | 0,46840 | 182.675.167,36 |
| PI | 0,32252 | 0,12901 | 0,33909 | 0,13563 | 0,12347 | 0,02469 | 0,28934 | 112.841.084,80 |
| PR | 8,03983 | 3,21593 | 9,08576 | 3,63430 | 3,43524 | 0,68705 | 7,53728 | 2.939.541.037,45 |
| RJ | 5,00897 | 2,00359 | 1,63031 | 0,65212 | 4,90054 | 0,98011 | 3,63582 | 1.417.970.141,99 |
| RN | 0,38698 | 0,15479 | 0,22317 | 0,08927 | 0,06775 | 0,01355 | 0,25761 | 100.467.356,83 |
| RO | 0,76208 | 0,30483 | 0,83573 | 0,33429 | 0,58178 | 0,11636 | 0,75548 | 294.636.457,10 |
| RR | 0,02741 | 0,01096 | 0,01533 | 0,00613 | 0,01653 | 0,00331 | 0,02040 | 7.956.256,45 |
| RS | 9,31764 | 3,72706 | 10,52186 | 4,20874 | 11,11167 | 2,22233 | 10,15813 | 3.961.671.302,72 |
| SC | 3,21201 | 1,28480 | 2,15706 | 0,86282 | 0,00000 | 0,00000 | 2,14763 | 837.574.147,61 |
| SE | 0,24688 | 0,09875 | 0,06639 | 0,02656 | 0,00000 | 0,00000 | 0,12531 | 48.870.498,93 |
| SP | 16,38171 | 6,55268 | 8,60038 | 3,44015 | 0,00000 | 0,00000 | 9,99284 | 3.897.206.603,69 |





| | | | | | | | | |
|--------------|------------------|-----------------|------------------|-----------------|------------------|-----------------|------------------|--------------------------|
| TO | 0,69628 | 0,27851 | 0,95655 | 0,38262 | 0,97967 | 0,19593 | 0,85707 | 334.256.237,43 |
| TOTAL | 100,00000 | 40,00000 | 100,00000 | 40,00000 | 100,00000 | 20,00000 | 100,00000 | 39.000.000.000,00 |

Fonte: cálculos da Consultoria Legislativa do Senado Federal.

Nota: (*) em R\$.

Como a nova minuta pretende tão somente cumprir uma determinação exarada pelo STF, consideramos inaplicáveis as restrições contidas na LRF e nas leis de diretrizes orçamentárias (LDOs) envolvendo a ampliação dos gastos públicos federais. Decisão da Justiça deve ser cumprida, cabendo ao poder público encontrar os meios para tanto. Assim, proponho, a exemplo da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, que as transferências financeiras da União para estados, Distrito Federal e municípios decorrentes de decisões judiciais ou de dispositivos constitucionais fiquem dispensadas de demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. De modo similar, limitações como as contidas nos arts. 112 e 145 da LDO para 2018 (Lei nº 13.473, de 2017) também serão consideradas inaplicáveis ao presente contexto.

Além do rateio da parcela fixa a partir de uma média de cinco exercícios, convém reiterar que a nova minuta incorpora as seguintes contribuições do Comsefaz:

- a) explicitação do sentido exato da expressão “diferença entre as alíquotas internas e interestaduais”, para eliminar qualquer ambiguidade sobre a sua aplicação;
- b) explicitação, no rateio da parcela variável, da medida exata da expressão “exportações de produtos primários e semielaborados”, para evitar que haja dupla contagem em relação à partilha do FPEX;
- c) adoção dos prazos do FPEX para a definição pelo TCU do rateio da parcela variável;
- d) não revogação do § 5º do art. 31 da Lei Kandir, por implicar alterações inadvertidas no rateio do FPEX.





Acredito que a proposta que ora apresento concorre para sanar em definitivo a grave injustiça cometida contra os tesouros dos entes subnacionais pela não incidência do ICMS sobre as exportações de bens primários e semielaborados e sobre as aquisições destinadas ao ativo permanente.



SF/18082.24265-50



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador WELLINGTON FAGUNDES



SF/18082.24265-50

ANEXO:
MINUTA DE PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR



PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2018 – Complementar

Dispõe sobre a compensação financeira devida pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios em função da perda de receita decorrente da desoneração de ICMS sobre exportações de bens e da concessão de crédito nas operações anteriores, conforme art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei Complementar regulamenta o art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 2º A União entregará aos Estados, na forma do disposto nesta Lei Complementar, anualmente, o montante equivalente a R\$ 39.000.000.000,00 (trinta e nove bilhões de reais), 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 nesta Lei Complementar perdurará até que o imposto a que se refere o art. 155, inciso II, da Constituição Federal tenha o produto de sua arrecadação nas operações interestaduais destinado, predominantemente, em proporção não inferior a 80% (oitenta por cento), ao Estado onde ocorrer o consumo das mercadorias, bens ou serviços.

§ 3º Considerar-se-á atendida a condição referida no § 2º quando a maior alíquota interestadual, estabelecida por Resolução do Senado Federal, for inferior a 4% (quatro por cento).





§ 4º O montante fixado no *caput* será repartido da seguinte maneira:

I – 40% (quarenta por cento) na forma do disposto no Anexo desta Lei Complementar;

II – 40% (quarenta por cento) proporcionalmente ao somatório das exportações de produtos primários e semielaborados de cada Estado nos sessenta meses anteriores ao mês de julho do ano cálculo; e

III – 20% (vinte por cento) proporcionalmente ao somatório do saldo da balança comercial de cada Estado nos cinco exercícios anteriores ao mês de julho do ano do cálculo.

§ 5º O valor das exportações para o exterior de produtos primários e semielaborados de cada Estado, referido no inciso II do § 4º, será obtido pela diferença entre o valor total das exportações apurado pelo órgão competente do Poder Executivo federal e o valor das exportações de produtos industrializados 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 doze meses anteriores ao mês de julho do ano do cálculo.

§ 6º Do montante de recursos que cabe a cada Estado, a União entregará diretamente:

I – 75% (setenta e cinco por cento) ao próprio Estado; e

II – 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.

§ 7º Para fins da repartição dos recursos de que trata o inciso III do § 4º, somente participarão os Estados cujos somatórios dos saldos das respectivas balanças comerciais sejam positivos.





Art. 3º Os coeficientes individuais de participação, calculados com base no § 4º do art. 2º desta Lei Complementar, serão apurados e publicados no Diário Oficial da União pelo Tribunal de Contas da União – TCU até o último dia útil do mês de julho de cada ano, observado o seguinte:

I – os Estados disporão de trinta dias, a partir da publicação, para apresentar contestação, juntando desde logo as provas em que se fundamentar;

II – o TCU deverá se manifestar sobre a contestação no prazo de trinta dias, contados a partir do seu recebimento.

§ 1º O Poder Executivo federal, por meio de órgão definido em regulamento, fornecerá ao TCU, em prazo e formato por este definidos, as estatísticas de comércio exterior necessárias para o cumprimento do *caput*.

§ 2º Na hipótese de alteração, após o mês de julho, dos coeficientes para entrega dos recursos prevista no art. 159, inciso II, da Constituição Federal, o TCU retificará, divulgará e informará ao Poder Executivo federal os novos coeficientes de que trata esta Lei Complementar, no prazo de dez dias, contados da data de publicação da referida alteração.

Art. 4º A partir do exercício de 2019, a União compensará mensalmente, no prazo máximo de trinta anos, Estados e Municípios pelas perdas decorrentes da desoneração do ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados ocorridas nos exercícios de 1996 até o exercício financeiro de início de produção de efeitos desta Lei Complementar.

Parágrafo único. O valor das compensações de que trata o *caput* será calculado pelo Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ e sua entrega será regulamentada pelo Poder Executivo federal.

Art. 5º O art. 31 da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação:





“**Art. 31.** Para efeito da apuração de que trata o art. 4º da Lei Complementar nº 65, de 15 de abril de 1991, será considerado o valor das respectivas exportações de produtos industrializados, inclusive de semielaborados, não submetidas à incidência, em 31 de julho de 1996, do imposto previsto no art. 155, inciso II, da Constituição Federal.” (NR)

Art. 6º O § 1º do 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 da lei complementar requerida pelo art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

.....” (NR)

Art. 7º O art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar acrescido do seguinte § 8º:

“**Art. 17.**

.....

§ 8º Excetuam-se do disposto neste artigo as despesas com transferências financeiras da União para Estados, Distrito Federal e Municípios cuja obrigatoriedade decorra de decisões judiciais ou de dispositivos constitucionais, estando vedadas, em especial, qualquer restrição adicional por parte das leis de diretrizes orçamentárias.” (NR)

Art. 8º 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**

.....



SF/18082.24265-50



§ 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. 9º Os montantes tratados no *caput* do art. 2º serão reduzidos em 50 % (cinquenta por cento) no primeiro exercício financeiro e em 25% (vinte e cinco por cento) no segundo exercício financeiro após a entrada em vigor desta Lei Complementar.

Art. 10. A entrega dos recursos a cada Estado será creditada em doze parcelas mensais e iguais, no último dia útil de cada mês, mediante crédito em conta bancária do beneficiário, na forma e condições detalhadas nesta Lei Complementar.

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

Art. 11. As referências aos Estados nesta Lei Complementar estendem-se ao Distrito Federal.

Art. 12. No exercício de 2018, a União entregará aos Estados e aos Municípios, observado o disposto nesta Lei Complementar, o montante de R\$ 1.950.000.000,00 (um bilhão e novecentos e cinquenta milhões de reais), incluindo a parcela devida ao Fundeb, no prazo de trinta dias, contados a partir da vigência desta Lei Complementar.

Art. 13. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.





Art. 14. Ficam revogados o inciso III do art. 32 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 § 4º DO ART. 2º

| UF | VALOR | UF | VALOR |
|----|-----------|--------------|------------------|
| AC | 0,08066% | PB | 0,24704% |
| AL | 0,71200% | PE | 0,83992% |
| AM | 0,95433% | PI | 0,32252% |
| AP | 0,20949% | PR | 8,03983% |
| BA | 3,93753% | RJ | 5,00897% |
| CE | 0,85876% | RN | 0,38698% |
| DF | 0,40488% | RO | 0,76208% |
| ES | 4,90892% | RR | 0,02741% |
| GO | 4,49117% | RS | 9,31764% |
| MA | 1,71253% | SC | 3,21201% |
| MG | 15,31899% | SE | 0,24688% |
| MS | 2,68770% | SP | 16,38171% |
| MT | 11,49030% | TO | 0,69628% |
| PA | 6,74347% | TOTAL | 100,0000% |

Sala da Comissão,

Senador Wellington Fagundes
Relator da CME sobre a Lei Kandir

