

CENTRO UNIVERSITÁRIO DO ESTADO DO PARÁ  
ÁREA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO

Paulo Victor Lisbôa Capeloni

**A COMPENSAÇÃO FINANCEIRA DOS ESTADOS DECORRENTE DOS  
PREJUÍZOS DA LEI KANDIR:** uma análise sobre os projetos de lei em trâmite no  
Congresso Nacional

Belém

2019

Paulo Victor Lisboa Capeloni

**A COMPENSAÇÃO FINANCEIRA DOS ESTADOS DECORRENTE DOS  
PREJUÍZOS DA LEI KANDIR: uma análise sobre os projetos de lei em trâmite no  
Congresso Nacional.**

Trabalho de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito, do Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA).

Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dra. Karla Marques Pamplona

Belém

2019

Paulo Victor Lisboa Capeloni

**A COMPENSAÇÃO FINANCEIRA DOS ESTADOS DECORRENTE DOS  
PREJUÍZOS DA LEI KANDIR:** uma análise sobre os projetos de lei em trâmite no  
Congresso Nacional

Trabalho de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção de grau em Bacharel em Direito do Centro Universitário do Pará (CESUPA).  
Professora: Dra. Karla Pamplona.

Data da Defesa:

Conceito:

Banca Examinadora:

---

Prof<sup>a</sup>. Karla Pamplona  
Doutor (Titulação)

---

Prof. Examinador Nome  
Doutor (Titulação)

## AGRADECIMENTO

Findada esta longa jornada é inevitável que certos agradecimentos sejam concretizados. Primeiramente a Deus pela oportunidade e dádiva da vida, por me permitir estar rodeado de pessoas que me apoiam e me ajudam a crescer cada dia. Pela proteção e forças fornecidas diariamente.

Logo em seguida, à minha família, base da vida. Meu pai, José Batista Capeloni Junior, que desde o princípio foi e é fonte de pura inspiração. A imensurável parte do homem que sou hoje advém de ti, só me restam agradecimentos pelos momentos e ensinamentos de vida. Minha mãe, Etelevina Helena Lisbôa Capeloni, que nunca mediu esforços pra me ver crescer e vencer, você é guerreira e a rainha disso tudo. Ao meu irmão, Bruno Lisbôa Capeloni, que mesmo em momentos difíceis sempre esteve ao meu lado e lutou comigo.

Aos meus tios, Elizeth, Ronaldo, à minha prima Ana Caroline Melo e avós Paulo, Socorro Lisbôa e Maria Julia Capeloni, por exercerem tão bem o real significado de família. Por serem presentes, irradiarem alegria e torcerem pela minha vitória como se um filho fosse. Por fim, família é muito além do que o simples laço sanguíneo, família é ligação de alma. Família é ser rodeado de pessoas que te querem bem e que tornam qualquer momento em algo único. Á vocês, que representam a base da minha vida, meus mais sinceros agradecimentos.

Aos meus indescritíveis amigos, Arthur Ramos, Carlos Mello, Danilo Costa, Luhana Botinelly, Paulo Victor Arouck, Leonardo Braga e Yasmin Andrade, vocês são minha família de alma. Obrigado pelos momentos, pelo companheirismo e apoio. As responsabilidades e lutas diárias se tornam mais leves com a presença de cada um de vocês na minha vida. Agradecimentos também a minha namorada, Yohana Damasceno, que me apoia e dá forças para cumprir as metas e objetivos diários. Obrigado por todo amor, carinho e companheirismo, você é minha parceira de vida que pretendo levar comigo aonde for.

À Liga Acadêmica Jurídica do Pará – LAJUPA, que nesses últimos anos de graduação me fez meditar sobre o direito de forma diferente. Por todas as oportunidades oferecidas. Por expandir minha mente para a academia e pesquisa e por me auxiliar na árdua decisão que é o futuro, obrigado.

À minha orientadora Dra. Karla Pamplona que aceitou a tarefa de me conduzir ao fim dessa jornada, me norteou perante a indecisão da temática para este Trabalho e me orientou com maestria para a concretização do mesmo, meus agradecimentos.

Por fim, ao Centro Universitário do Estado do Pará pelo suporte e ensinamentos prestados. Com toda certeza foram essenciais para guiar a minha vida profissional.

## RESUMO

Este trabalho teve como principal objetivo analisar as possíveis soluções apresentadas para a grave crise federativa causada pela Lei Complementar nº 87/96, também chamada Lei Kandir, que isenta de tributação a exportação de produtos primários e semielaborados. Tratou-se no corpo do trabalho de analisar a Lei Kandir desde o princípio até os dias atuais, constatando seus efeitos e impactos na economia dos estados e municípios. Foram utilizadas diversas fontes de informações, desde livros, artigos científicos e sites informativos até estudos oficiais realizados por órgãos estatais. Na pesquisa, se analisou como a Lei Kandir impactou o orçamento dos estados atingindo diretamente a sua principal forma de arrecadação de recursos, qual seja o ICMS. Grande crítica se faz acerca do sistema compensatório apresentado no corpo da lei, tendo em vista a ineficiência e imprecisão do mesmo. Logo após, se busca demonstrar o porquê do debate sobre a Lei Kandir ser tão importante, considerando os milhões em recursos que já foram perdidos desde a sua entrada em vigor. Em seguida, após anos de impacto nos cofres estaduais e municipais, buscou individualmente explorar cada uma das possíveis soluções em trâmite no congresso nacional, dando destaque especialmente ao PLP nº 511/18 e a PEC 8/15. Por fim, ao final do trabalho, se explicou os benefícios e malefícios da permanência da Lei Kandir, paralelamente a pontos de destaque que devem ser avaliados antes de qualquer medida a ser tomada, uma vez que a Lei Kandir criou um cenário benéfico para as empresas exportadoras, as quais terão muito a perder com a sua possível extinção.

**Palavras-chave:** Lei Kandir. Sistema Compensatório. Estados. PLP nº 511/2018. PEC nº 8/2015.

## ABSTRACT

The objective of this study was analyze the possible solutions presented to the federative crisis caused by Complementary Law nº 87/96, also called Kandir Law, which exempts from taxation the export of primary and semi-finished products. In the body of work, was treated about the Law Kandir since the beginning to the current days, noting the effects and impacts on the economy of states and municipalities. Several sources of information were used, from books, scientific articles and informative websites to official studies performed by state bodies. In research, was analyzed how Kandir Law impacted the Estates budget directly affecting your main form of fundraising, which is the ICMS. Big criticism's made about the compensatory system presented in the body of the law, in view of its inefficiency and imprecision. Shortly after, seek to demonstrate the reason for the discussion be so important, considering the millions in resources that have already been lost since its entry into force. Then, after years of impact in state and municipal coffers, sought individually explore each of the possible solutions in progress at the national congress, highlighting especially to PLP nº 511/18 and PEC 8/15. Finally, at the end of work, explained the benefits and ravages about the permanence of the Kandir Law, parallel to important points that must be evaluated before any measure taken, since the Kandir Law created beneficial scenery for exporting companies, which will have much to lose with its possible extinction.

**Key words:** Kandir Law. Compensatory System. States. PLP nº 511/2018. PEC nº 8/2015

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>2 O SURGIMENTO DA LEI KANDIR E SEUS EFEITOS AOS ESTADOS E MUNICÍPIOS .....</b>	<b>10</b>
<b>2.1 O surgimento da Lei Kandir.....</b>	<b>10</b>
<b>2.2 Os impactos da Lei Kandir sobre os Estados Exportadores e seus respectivos Municípios.....</b>	<b>12</b>
<b>2.3 A Questão dos créditos tributários com a LC nº 87/96.....</b>	<b>16</b>
<b>2.4 A Compensação Financeira dos Estados exportadores.....</b>	<b>17</b>
<b>3 A COMPENSAÇÃO FINANCEIRA DOS ENTES POLÍTICOS: uma análise sobre a ADO 25 no STF, a PLP nº 221/98 e a PLP nº 511/18.....</b>	<b>19</b>
<b>3.1 A propositura da ADO nº 25 no STF e a regulamentação da compensação financeira dos entes políticos.....</b>	<b>19</b>
<b>3.2 Um pingo de esperança com a PLP nº 221/98.....</b>	<b>25</b>
<b>3.3 A provável solução com o PLP nº 511/2018.....</b>	<b>28</b>
<b>4 O FUTURO DA LEI KANDIR FRENTE AO ESTADO BRASILEIRO: compensação e/ou alteração da imunidade tributária.....</b>	<b>30</b>
<b>4.1 As PEC'S em trâmite no Congresso Nacional como forma de alteração da imunidade tributária e da Lei Kandir.....</b>	<b>30</b>
4.1.1 PEC nº 37/2007.....	31
4.1.2 PEC nº 23/2017.....	33
4.1.3 PEC nº 08/2015.....	33
4.1.3.1 PEC's apensadas à PEC nº 08/2015.....	35
<b>4.2 O futuro da Lei Kandir.....</b>	<b>36</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>42</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Lei Complementar nº 87/96, também conhecida como Lei Kandir, vem trazer um leque de debates referentes à perda de receitas, principalmente em relação aos estados exportadores da federação.

Esta lei tem como principal foco exonerar o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS sobre a matéria-prima e produtos semielaborados destinados á exportação, não obstante represente relevante renda aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Estes entes já suportavam certa imunidade do ICMS sobre produtos industrializados destinados à exportação, determinado pela Carta Política de 1988. Portanto, com o advento da LC nº 87/96 houve uma ampliação do incentivo fiscal para abarcar produtos primários e semielaborados, além de ter a imunidade das exportações para o exterior atingidas por conta da Emenda Complementar nº 42/2003.

É cediço de que os estados necessitam de sua receita, advinda principalmente da arrecadação de impostos para controle da maquina pública. Indispensável é a ideia de que os Estados com suas arrecadações interpõem políticas públicas visando o bem maior da sociedade. A falta de arrecadação por conta da lei impede diretamente esse funcionamento, principalmente quando se atinge a principal fonte de recursos do Estado, o ICMS.

A princípio, a Lei Kandir previa os prejuízos e por conta disso foi aceita por apresentar sistema compensatório aos entes atingidos com a perda do ICMS. Entretanto, o sistema de compensação nem de longe cumpriu o esperado. Foi reconhecida então a chamada “seguridade receita” que era uma compensação temporária aos Estados e Municípios pelas perdas sofridas. Esta compensação tinha previsão até 2002 podendo se estender até 2006. Contudo, o texto da lei definia repasses apenas até 2003, onde diversas leis complementares definiam valores a serem repassados. A partir de 2004, a lei se limitou apenas a descrever a obrigação da União como “A união entregará aos Estados e Municípios os montantes consignados a essa finalidade nas correspondentes leis orçamentárias anuais da União”. (BRASIL, 2000).

A União então foi obrigada a definir como compensaria os estados e municípios perante as altas perdas de receita. Foi definido então, durante o art. 91 e seus parágrafos da EC nº 42/03 que devem ser fixados por meios de leis complementares o montante, bem como prazos e critérios referentes á compensação que será de responsabilidade da União para com os Estados da federação. Desta divisão, o parágrafo primeira prevê divisão de 75% (setenta e cinco por cento) para os Estados e 25% (vinte e cinco por cento) aos Municípios, de forma



que todas tenham seus prejuízos parcialmente supridos e respeitando o art. 158 da Constituição Federal de 1988.

Há extrema necessidade de debate desta lei, haja vista que, apesar de fomentar as exportações, melhorando a balança comercial do Brasil, tem gerado mais prejuízos do que benefícios para a economia subnacional, especialmente aos estados exportadores, como é o caso do Pará que possui economia predominantemente composta pela exportação de produtos primários e semielaborados.

Neste diapasão, o Pará interpôs a ADO 25 perante o STF, a fim de conseguir um meio de compensação para os Estados e Distrito Federal. A ADO 25 foi aprovada em 2017, obrigando o Congresso Nacional a editar lei complementar definindo valores a serem repassados aos Estados e Distrito Federal, por parte da União. Definiu-se que no prazo de 12 meses tal medida deveria ser elaborada, caso contrario, caberia ao TCU definir valor, calculando a necessidade de cada um dos interessados.

Paralelamente a ADO 25, foi apresentado o PLP nº 221/98 que prevê compensação provisória aos Estados, Distrito Federal e Municípios, visando minimizar os impactos até hoje causados. Desde 2003 não houve lei complementar neste sentido.

Ocorre que, com o passar do tempo, definiu-se comissão especial exclusivamente para o estudo da Lei Kandir, considerando projetos já existentes, inclusive a PLP nº 221/98. Após esta análise, a PLP nº 221/98 se tornou 511/2018 e sofreu alguns mínimos ajustes no seu texto.

Enquanto isso, o prazo definido para definição de Lei Complementar que previa compensação aos Estados havia esgotado. A competência para definir esses valores foi passado ao TCU que em fevereiro de 2018 deu parecer negativo para a compensação. Com a polêmica, em fevereiro de 2019, o ministro Gilmar Mendes nova chance ao Congresso e prorrogou o prazo para edição da lei por mais 12 meses.

Portanto, a PLP nº 511/18 é vista como principal medida para cumprir o determinado pelo STF e pela ADO nº 25. Além dele, diversas outras PEC's sobre o tema correm pelo Congresso Nacional, das quais merecem destaque a PEC nº 8/2015 e a PEC 23/2017 que diferentemente do PLP nº 511/18, visam medidas mais extremas a ponto de extinguir totalmente a Lei Kandir.

Sendo assim, visa-se explorar as possibilidades e possíveis soluções presentes no Congresso Nacional, desde seus malefícios e benefícios até um cenários tomado pela extinção da LC nº 87/96

## 2 O SURGIMENTO DA LEI KANDIR E SEUS EFEITOS AOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

### 2.1 O surgimento da Lei Kandir

No ano de 1996, o deputado Antônio Kandir, há época, apresentou um Projeto de Lei nº 1995/96, o qual foi aprovado pelo Congresso Nacional e posteriormente apensado ao PLP nº 92/96, dando surgimento à chamada Lei Complementar nº 87/96, também conhecida como Lei Kandir.

A Lei Kandir foi instituída com o intuito de regular o artigo 146, III, da Constituição Federal de 1988, tratando exclusivamente sobre o ICMS dos estados. A lei ganhou força durante sua aprovação, pois se esperava uma solução aos déficits da balança comercial que, com o Plano Real, teve seu superávit comercial cada vez menor ao passar dos anos. Logo, a Lei Kandir se firmou em um momento onde o país necessitava estabilizar a sua nova moeda, o Real.

A aprovação da lei era fundamental, considerando o momento econômico que vigorava no Brasil, visto que a Lei Kandir visava estimular as exportações isentando o ICMS de produtos primários e semielaborados, fazendo com que o país criasse força no comércio exterior e, conseqüentemente, houvesse favorecimento na sua balança comercial (COELHO, 2001).

A Constituição federal de 1988, antes da lei Kandir já previa certa imunidade ao ICMS, contudo, apenas sobre produtos industrializados. A CF/88 atribuía à LC nº 65 de 1991, a função de desonerar os bens semielaborados. Entretanto, a LC nº 65/91 passou a definir os produtos semielaborados como: (I) produtos que fossem exportados *in natura*, de origem animal, vegetal ou mineral. (II) O produto destas mesmas matérias prima que não sofreram nenhuma modificação quanto a sua natureza química original e (III) os produtos em que o custo da matéria-prima representasse mais de 60% o custo total do produto. (SOARES, 2007). Sendo assim, os produtos semielaborados adversos a esses requisitos, bem como basicamente todos os produtos primários, eram normalmente tributados pelo ICMS.

Cumprido dispor que a desoneração do ICMS previsto originariamente na Lei Kandir (sobre produtos semielaborados e matéria-prima), foi posteriormente constitucionalizado pela EC 42/03, tornando-se não mais uma isenção, mas uma “imunidade”. Neste sentido, manifesta-se Soares (2007, p. 04):

Vale notar que, nesse aspecto, a “Lei Kandir” foi posteriormente “constitucionalizada” pela Emenda Constitucional nº 42/2003, que alterou o art. 155, §2º, X, “a”, para conceder imunidade do ICMS para toda e qualquer operação de exportação e garantir ao exportador o aproveitamento do respectivo crédito.

Após o advento da lei, essa desoneração passou a englobar todos os produtos semielaborados e primários, além dos produtos industrializados, o que acarretou severa redução na arrecadação de ICMS e prejuízos inimagináveis aos Estados exportadores, de aspectos financeiro, econômico e político-social.

Assim, a Lei Kandir tem como objetivo estimular comércio exterior e fomentar as exportações, o que de fato ocorreu com grande efetividade, contudo, houve uma significativa perda de receitas do Estados e municípios por conta da desoneração do ICMS, o que impactou também na cota-parte desse mesmo imposto.

O governo federal reconheceu a necessidade de estabelecer um sistema de compensação como auxílio temporário aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Esse sistema de compensação tinha previsão até 2002 com possibilidade de prorrogação até 2006. Além de que deveria contar com o valor relativo ao FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do Magistério, o que equivalia a 15% dos valores recebidos do governo federal, estabelecido no art. 1º, § 2º, da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996:

Art. 1º. É instituído, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, o qual terá natureza contábil e será implantado, automaticamente, a partir de 1º de janeiro de 1998.

§ 2º Inclui-se na base de cálculo do valor a que se refere o inciso I do parágrafo anterior o montante de recursos financeiros transferidos, em moeda, pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios a título de compensação financeira pela perda de receitas decorrentes da desoneração das exportações, nos termos da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, bem como de outras compensações da mesma natureza que vierem a ser instituídas. (BRASIL, Lei nº 9.424, 1996)

Em 2007, o FUNDEF, que era o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental foi transformado em FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, que fez com que esse percentual aumentasse ainda mais com valores diferentes em cada um dos três primeiros anos

após sua promulgação, estando previsto no arts. 3º, § 1º, e 31, §1º, I, da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

A princípio, a LC nº 87/96 apresentava um modelo bem organizado de estratégia para o objetivo proposto, entretanto, a solução chave desse modelo que tratava sobre a compensação das perdas de receita para os Estados exportadores, acabou não se concretizando, permanecendo apenas no papel. As compensações em poucos anos se extinguiram e, atualmente, os estados enfrentam sérias consequências financeiras e socioeconômicas por conta disso.

Atualmente, a grande dificuldade consiste em encontrar um modelo de compensação que efetivamente recomponha as perdas dos estados, que foram imensuráveis ao longo dos anos. Mesmo nos momentos em que se firmaram valores visando amenizar os impactos financeiros da Lei Kandir, não conseguiram compensar os valores perdidos pelo estado.

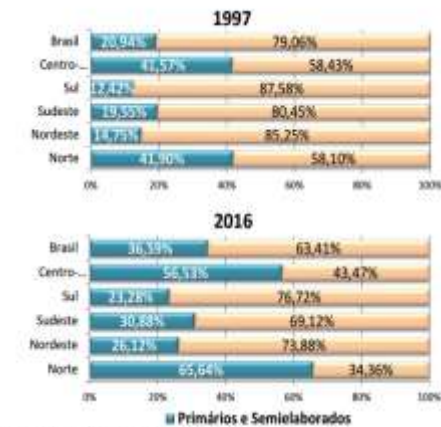
## **2.2 Os impactos da Lei Kandir sobre os Estados exportadores e seus respectivos municípios**

A Lei Kandir teve maior impacto em estados que essencialmente geram seus lucros por meio da exploração de produtos primários e semielaborados. A FAPESPA (2016) realizou estudo com objetivo de demonstrar quanto cada estado brasileiro produz e exporta no Brasil.

**IMAGEM 1:** Panorama das Exportações Brasileiras

## Panorama das Exportações Brasileiras

Participação dos produtos primários e semielaborados e industrializados na pauta de exportação das regiões e Brasil – 1997/2016



Fonte: MDIC/SECEX - Sistema Aliceweb (2017).  
Elaboração: Fapespa

Analisando a participação dos produtos primários e semielaborados e industrializados na pauta de exportação brasileira, é possível constatar:

▶ Em 1997 a participação dos produtos primários e semielaborados foi de 20,94%, percentual que em 2016 alcançou 36,59%.

▶ Por outro lado, quando verificada a participação dos produtos industrializados, a parcela, que em 1997 era de 79,06%, reduziu para 63,41% em 2016.

▶ Quando observada a participação dos produtos primários e semielaborados na pauta de exportação das regiões no período em análise, nota-se incremento nessas participações em todas as regiões.

▶ A Região Norte apresentou o maior incremento em participação na pauta de exportação desses produtos, de 41,90% em 1997 para 65,64% em 2016, seguida do Centro-Oeste, que variou de 41,57% para 56,53% no mesmo período.

Fonte: FAPESPA (2016)

O Norte, como de costume, facilmente se encontra em primeiro nas tabelas que versam sobre as exportações de produtos primários, os quais não tem modificação nas suas naturezas. Portanto, logicamente, os prejuízos nessa região são incalculáveis não podendo serem estimados facilmente. Provavelmente, os valores de compensação trazidos jamais supririam os buracos causados por esta lei, apenas serviriam como consolo e auxílio para que não só o Norte, mas os estados brasileiros pudessem se manter economicamente.

No que tange as exportações terem se elevado, os estados sofreram perdas importantes e que poderiam ter sido investidas em searas sociais, promovendo o desenvolvimento socioeconômico de extrema importância para os seus habitantes. ( FAPESPA, 2016)

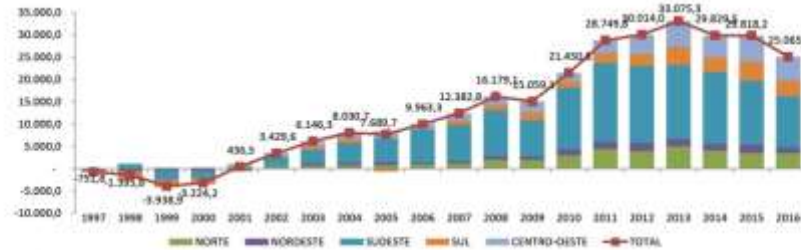
**IMAGEM 2:** Tabela das Pernas brutas e Líquidas

## Estimativas das Perdas e seus Impactos



### Perdas Brutas e Líquidas

Figura – Composição das Perdas de Arrecadação com a Lei Kandir por Grandes Regiões. Anual e 1997 – 2016 (R\$ 1.000.000,00 – Valores Corrigidos IPCA Dez/2016=100 e Ranking)



Fonte: Fapespa, 2017.

### Ranking das perdas em 2016 em comparação a 1997 e ano de maior perda.



Fonte: FAPESPA, (2016)

O Norte teve elevada perda de receita entre os anos de 1997 a 2016, passando seus prejuízos de 121 milhões para 3 bilhões, tendo atingido em 2013 a marca de 5 bilhões, só ficando atrás do Sudeste que em 2011 atingiu 17 bilhões de reais em perdas de arrecadação.

Destaca-se que o Pará, por exemplo, até 2016 foi o terceiro na lista dos estados mais prejudicados e que mais exportaram de acordo, de acordo com os dados de perdas brutas e líquidas apresentados pelo FAPESPA (2016) nos anos de 1997 e 2016, estando atrás somente dos Estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro, que por sua vez, tiveram bilhões de reais perdidas pela exoneração. (FAPES, 2016).

**IMAGEM 3:** Estimativa das Perdas Brutas e Líquidas

## Estimativas das Perdas e seus Impactos



### Perdas Brutas e Líquidas

Perdas de Arrecadação por Unidades Federativas, 1997-2016  
(R\$ milhões IPCA, Dez/2016=100)

Grande Região	Nome da UF	1997	Rank 1997	2016	Rank 2016	1997-2016	Rank 97-16
Norte	Acre	-1,1	20	0,13	22	-106,2	20
	Amazonas	6,97	10	-11,95	26	-1,155,24	25
	<b>Pará</b>	<b>197</b>	<b>3</b>	<b>3.175,8</b>	<b>4</b>	<b>35.724,82</b>	<b>3</b>
	Roraima	3,38	12	131,17	17	633,05	15
	Amapá	3,3	13	-1,61	24	226,63	17
	Roraima	0,94	18	4,08	21	-24,96	19
	Tocantins	1,3	16	199,20	14	1519,8	12
	Maranhão	-6,14	21	148,01	13	2.812,19	11
	Piauí	1,89	15	-8,88	19	-496,11	16
	Ceará	82,76	6	133,83	16	1.555,12	14
Nordeste	Rio Grande do Norte	21,2	8	72,39	18	1221,39	13
	Paraíba	0,16	17	-0,74	23	-313,59	23
	Pernambuco	10,12	9	197,89	13	456	18
	Alagoas	2,95	14	-16,11	27	-1.230,47	26
	Sergipe	0,96	18	-6,64	25	-274,39	22
	Bahia	-481,9	28	-820,7	11	9.595,12	8
Sudeste	Minas Gerais	1.111,35	1	4.722,41	1	64.652,95	1
	Espírito Santo	440,48	2	940,24	8	28.320,47	5
	Rio de Janeiro	1.683,12	27	3.830,18	7	90.700	2
	São Paulo	128,85	3	2.048,28	5	403,21	24
	Pernambuco	-281,67	25	1.488,88	7	12.729,24	6
Centro-Oeste	Santa Catarina	-156,36	23	235,58	12	-2.045,72	27
	Rio Grande do Sul	118,06	4	1.749,27	6	10.591,03	7
	Mato Grosso	-110,53	22	3.269,40	3	30.878,57	4
	Mato Grosso do Sul	-201,85	24	639,23	10	4.350,23	10
	Goiás	82,83	7	914,4	9	9.589,87	9
Distrito Federal	3,52	11	9,88	20	-213,31	21	

**Minas Gerais**  
1º R\$ 64,6 bilhões

**Rio de Janeiro**  
2º R\$ 60,7 bilhões

**Pará**  
3º R\$ 35,7 bilhões

**Nordeste**  
Apenas a Bahia entre os 10 primeiros

**Centro-Oeste**  
Três Estados entre os 10 primeiros

**Santa Catarina, Alagoas, Amazonas e São Paulo,**  
As cinco maiores perdas negativas

Fonte: FAPESPA (2016)

Os três Estados mais prejudicados, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Pará, tiveram perdas bilionárias de arrecadação de receita, respectivamente, R\$64,6 bilhões, R\$60,7 bilhões e R\$35,7 bilhões, somando totalizou quase 150 bilhões de reais que poderiam ser utilizados em políticas públicas dos estados.

Assim, estes estados mais prejudicados ingressaram com ações no STF, a exemplo da ADO nº 25 interposta pelo Pará, com objetivo de regularizar a compensação da perda de receita sofrida por cada um deles.

Além dos Estados exportadores, os municípios destes Estados também foram afetados, uma vez que há redução no repasse da sua cota parte do ICMS, em face da redução de arrecadação do ICMS pelos Estados exportadores. Segundo o Art. 158 da CF/88, do valor arrecadado a título de ICMS pelos Estados, 75% devem ser destinados ao próprio estado arrecadador e 25% devem ser repassados aos seus municípios, designando-se a cota-parte ICMS, uma espécie de transferência intergovernamental obrigatória.

Portanto, considerando o pacto federativo atual, sabe-se que os municípios tem baixa arrecadação própria, sendo importante o repasse de recursos de outros ente políticos, como a cota-parte do ICMS, logo, se há redução da cota-parte do ICMS, conseqüentemente, compromete-se a execução das necessidades públicas e responsabilidades sociais municipais.

### 2.3 A Questão dos créditos tributários com a LC nº 87/96

A Constituição Federal de 1988 permitia desde sua criação a tributação do comércio internacional pelos estados, o que, de fato, era algo fora dos conformes, uma vez que o comércio exterior é responsabilidade da União. A LC nº 87/96, ao isentar a cobrança de ICMS das exportações internacionais, vedou esta prática, antes de prioridade dos estados.

O ICMS, popularmente conhecido como o Imposto cobrado sobre a circulação de mercadorias e serviços, é regido por dois princípios, quais sejam o da não cumulatividade e o da seletividade. O princípio da não cumulatividade é o elemento chave desse imposto, uma vez que procura manter a neutralidade do ICMS durante a cadeia produtiva de certo produto, de forma a proteger o contribuinte do pagamento excessivo de tributos. Institui-se no art. 155, §2º, I:

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:  
II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

I - será não cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias ou prestação de serviços com o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou outro Estado ou pelo Distrito Federal; (BRASIL, CF/1988)

O sujeito passivo tem direito ao crédito tributário como forma de compensação ao imposto pago quando adquiriu os produtos ou serviços. A desoneração do ICMS devia ser feita no processo inteiro do produto, atingindo desde a sua produção até a sua exportação, pois, caso se limitasse aos processos finais da exportação, deixaria de lado as questões anteriores a ela.

O problema disso é que os créditos cumulados acarretariam majoração no valor final dos bens exportados. A Lei Kandir, contudo, permitiu que esses créditos prévios fossem utilizados pelas empresas, como forma de reforço a esta medida a EC 42/03 constitucionalizou esse direito dos exportadores.

Ocorre que, os fiscos estaduais passaram a se omitir em relação a esses créditos, fazendo com que as empresas exportadoras subissem os preços dos produtos como forma de compensar o peso fiscal. O autor Fernando Scaff, explica que:



“[...] estes créditos dos exportadores/contribuintes se constituem em dívida pública dos Estados, não registradas nas demonstrações contábeis que são obrigados a fazer para a Secretaria do Tesouro Nacional. Alguns Estados simplesmente “esquecem” de fazer constar em seus registros contábeis seus *débitos* de ressarcimento de ICMS para com as empresas. E débitos não pagos se constituem em *dividas* — que não se caracterizam como dívida para com o sistema financeiro, mas é uma dívida de qualquer modo. Essas dívidas públicas não estão nos livros fiscais dos Estados pois eles simplesmente não as reconhecem e sequer pensam em pagá-las em sua integralidade. E dá a impressão que os órgãos de controle não estão atentos a este aspecto, inclusive para fins dos limites de endividamento público previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.” (SCAFF, 2017, online)

Há época em que a União obtinha recursos para provir o mínimo de auxílio aos Estados e municípios pelas suas perdas com a LC 87/96, certas quantias foram destinadas a compensar as empresas exportadoras, afim de que pudessem utilizar os créditos de ICMS obtidos nas ações anteriores à exportação.

Uma solução que se deu durante essa época, foi a transmissão dos créditos de ICMS a terceiros, desde que do mesmo estado da federação, pois, uma vez que o contribuinte não gera débitos, não há como abater seus créditos. Alguns estados, mais uma vez, criaram dificuldades com a finalidade de impedir a transferência desses créditos a terceiros.

Destaca-se também que a Lei Kandir previu repasses para o ressarcimento dos créditos sobre bens e consumo, entretanto, estes créditos vêm sendo postergados por meio de diversas Leis Complementares desde 1996, tendo a última, previsão de término somente em 2020.

## **2.4 A Compensação Financeira dos Estados exportadores**

Deve-se notar que a política da Lei Kandir se deu em torno de estratégias da União para alavancar as exportações, assim, entende-se que “aquele que causou prejuízo a outrem deve compensar o dano causado”. Essa máxima deixa explícito o dever da União de compensar financeiramente os estados, tendo em vista que desde o princípio havia sido arbitrado “dever de compensar” advindo da União.

As compensações financeiras surgiram junto com o nascimento da LC nº 87/96. Inicialmente foram denominadas “Seguro Receitas”, as quais visavam garantir um mecanismo compensatório que garantisse a estabilidade nas arrecadações dos Estados e Municípios. Este Seguro era visto como solução para um cenário de inúmeras perdas de receita, o qual se alastrou atualmente.

O Seguro Receita ou Fundo da Lei Kandir, deveria ter sido temporário e com valores decrescentes, com objetivo de ressarcimento apenas até onde o projeto se estendia. Contudo, acabou virando permanente e com valores e rateio efetuados politicamente e não tecnicamente. (SCAFF, 2017)

O texto da Lei Kandir há época instituía que até o exercício financeiro de 2002, a União entregaria recursos aos Estados e Municípios. Haveria a possibilidade de extensão para 2006, dependendo do decorrer da lei.

Contudo, esta lei foi constantemente modificada, tendo como primeira modificação a LC 102/2000 que modificou o valor do repasse até 2000 e ampliou esse repasse para 2001 e 2002. Logo em seguida, houve outra previsão de repasse para 2003, advinda da LC 115/2002, no valor de R\$3,9 bilhões.

O problema desses repasses passou a acontecer a partir de 2004, quando essa mesma LC 115/2002 reescreveu o texto da lei como “nos exercícios financeiros de 2004 a 2006, a União entregará aos Estados e aos seus Municípios os montantes consignados a essa finalidade nas correspondentes Leis Orçamentárias Anuais da União”.

Logo, nota-se que houve incógnita sobre o valor a ser repassado a partir deste ano. Existiram inúmeras discussões e propostas para se chegar a um valor a ser repassado, porém em sua grande maioria infrutíferas. Enquanto o tempo passava, foram criados o FUNDEF e, posteriormente, transformado em, FUNDEB, majorando ainda mais a dívida da União com o Estados e municípios.

Portanto, o sistema de compensação há época era pouco louvável pelos Estados e municípios, uma vez que não conseguia restituir valores próximos aos realmente perdidos por conta das desonerações que a Lei Kandir propusera.

Com o advento da Emenda Constitucional nº 42/2003, o art. 91 da ADCT, constitucionalizou a compensação para os Estados e municípios, como exposto:

"Art. 91. [...]

§ 1º Do montante de recursos que cabe a cada Estado, setenta e cinco por cento pertencem ao próprio Estado, e vinte e cinco por cento, aos seus Municípios, distribuídos segundo os critérios a que se refere o art. 158, parágrafo único, da Constituição. (BRASIL, CF/1988)

Portanto, esta lei oficializou os repasses aos Estados no valor de 75% (setenta e cinco por cento) e aos Municípios no valor de 25% (vinte e cinco por cento). Porém, o caput deixa explícito de que deverá haver lei complementar que estipula um valor a ser repassado. No

caso de inexistir lei complementar que estabeleça estes valores, o parágrafo 3º deste mesmo art. 91 da ADCT explica que:

§ 3º Enquanto não for editada a lei complementar de que trata o *caput*, em substituição ao sistema de entrega de recursos nele previsto, permanecerá vigente o sistema de entrega de recursos previsto no art. 31 e Anexo da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, com a redação dada pela Lei Complementar nº 115, de 26 de dezembro de 2002. (BRASIL, CF/1988)

Na hipótese de inexistência de LC que defina montante a ser repassado, deve ser seguido o exposto no art. 31 da LC nº 87/96 de acordo com a LC nº 115/2003, o qual define repasse somente até 2006, tendo incógnita posterior a essa data.

Sabe-se que, até os dias atuais, mais de uma década depois, ainda não foi editada Lei Complementar que trata-se do repasse de valores aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Essa situação atrai a atenção de diversos nomes importantes do País, os quais procuram uma solução para as perdas causadas até então.

Em decorrência dos prejuízos e da falta de comprometimento do Congresso Nacional com a confecção de Lei Complementar prevendo as compensações, o estado do Pará Adentrou com a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão de nº 25, exatamente 10 anos depois de promulgada a EC nº 42/2003. A ADO nº 25 teve apoio de mais de 15 Estados como *amici curae* e foi julgada apenas no fim de 2016, conforme será detalho no capítulo seguinte.

Desde logo doutrinadores assumem um rombo nos cofres nacionais, tendo em vista que os valores a serem ressarcidos aos estados, para que possam ressarcir seus exportadores, são incalculáveis. Algumas variáveis indispensáveis devem ser levadas em consideração como explica Fernando Facury Scaff (2017), as exportações para o exterior de produtos primários e semielaborados, os créditos decorrentes de aquisições destinadas ao ativo e permanente, a relação entre exportação e importação e a manutenção e aproveitamento do crédito do imposto aos exportadores. São discutidas se, dentre essas variáveis, todas serão levadas em consideração, ou apenas as mais relevantes.

### **3 A COMPENSAÇÃO FINANCEIRA DOS ENTES POLÍTICOS: uma análise sobre a ADO 25 no STF, a PLP nº 221/98 e a PLP nº 511/18**

#### **3.1 A propositura da ADO nº 25 no STF e a regulamentação da compensação financeira dos entes políticos**

Diante do cenário político-econômico decorrente da imunidade de ICMS sobre produtos semielaborados e matéria-prima destinados à exportação, causando prejuízos financeiros aos Estados exportadores e a patente omissiva legislativa relativa à regulamentação da compensação financeira dos entes políticos, O Governo do Estado do Pará, por meio do Procurador Geral do Estado, em 27.08.2013, interpôs ação direta de inconstitucionalidade por omissão – ADO nº 25, em face do Congresso Nacional, com objetivo de concretizar o art. 91 e §3º do ADCT da CF/1988, o qual definia a necessidade de Lei Complementar para especificar um montante a ser distribuído entre os Estados, Distrito federal e Municípios, bem como os prazos, critérios e condições necessárias para o recebimento da compensação financeira.

O art. 91, §3º da ADCT (BRASIL. CF/1988) dispõe que:

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 imposto a que se refere o art. 155, § 2º, X, a.

§ 3º Enquanto não for editada a lei complementar de que trata o *caput*, em substituição ao sistema de entrega de recursos nele previsto, permanecerá vigente o sistema de entrega de recursos previsto no [art. 31](#) e [Anexo da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996](#), com a redação dada pela [Lei Complementar nº 115, de 26 de dezembro de 2002](#). (BRASIL. CF/1988).

Ocorre que no momento de propositura da ADO nº 25, este art. 91, §3º da ADCT já completava uma década da sua criação. Logo, havia certa urgência no seu julgamento, com o intuito de auxiliar os Estados e Municípios o mais célere possível.

A ADO nº 25 contou com 15 Estados admitidos na condição de *amicus curiae*, tendo o Estado do Pará à frente. Como já especificado, se exigia uma posição do Congresso Nacional por conta da demora em editar Lei Complementar que regulasse a compensação pela União aos Estados. Eles exigiam que fosse editada norma em no máximo 120 dias.

A petição inicial da ADO nº 25 apresenta pontos essenciais para o objetivo ao qual foi criada. Primeiramente, deve-se citar a omissão legislativa. A ADO nº 25 cita a inconstitucionalidade por omissão, Luis Roberto Barroso (2011, p. 246) entende que a omissão legislativa acontece com a inércia na elaboração de atos normativos essenciais para a

realização de comandos constitucionais. Este fenômeno tem desafiado a doutrina, a jurisprudência e os próprios legisladores.

Neste mesmo ramo, a ADO nº 25 define a omissão legislativa como o não cumprimento ou mesmo cumprimento incompleto do dever constitucional de estabelecer normas com objetivo de atuar as imposições estabelecidas na constituição. A mesma petição cita Diaz Revorio, Blanco Morais e Gomes Canotilho para darem seus conceitos de omissão legislativa.

Sendo assim, a petição propõe que ocorre a omissão legislativa no momento em que a União deixa de emitir Lei Complementar a fim de atribuir compensação aos Estados e Municípios, uma vez que o art. 91, §3º do ADCT, é totalmente dependente de elaboração de Lei Complementar. O Fato de haver passado uma década após a criação do art. 91, §3º evidencia clara omissão inconstitucional por parte da União.

Ademais, seguindo a linha de argumentos apresentados, foi aproveitado como argumentos precedentes da ADO nº 3.682 e nº 875, as quais tiveram mesmas razões de decidir da ADO nº 25 em questão e que foram julgadas procedentes, sendo incluídos acórdãos e votos destes julgados.

Por fim, a ADO nº 25 traz prejuízos sofridos, principalmente pelo Estado do Pará, através de Nota Técnica realizada no dia 22 de agosto de 2013, pela Coordenadoria de Informações Econômico – Fiscais da SEFA. Alguns dos prejuízos apresentados configuram extrema importância para o Estado, como por exemplo, o PIB paraense que se encontra em 29,7%, enquanto que a média nacional é de 9,6%. Além de o Pará ter base econômica fundada em recursos não renováveis. Por conta disso, sofre dupla penalização, primeiramente com a ineficácia da compensação e também com a perda de recursos esgotáveis, os quais uma vez cessados atingirão severamente a produção mineral do Estado.

O saldo da balança comercial também é importante ponto tocado pela nota técnica apresentada. As perdas do Estado atualmente já são inalcançáveis pela compensação, uma vez que, pelos cálculos realizados na nota, o Pará teve prejuízo de exatamente 15 bilhões de reais entre 1996 e 2012, sendo certo que esses prejuízos seriam majorados com o passar do tempo. Tanto é que atualmente, esses danos já atingiram valores inacreditavelmente absurdos.

Além do mais, a nota técnica apresentada na ADO nº 25 também traz quatro pontos sociais onde o Pará se encontra afastado em pelo menos 50% da média nacional há época. São eles: O IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), Número de pessoas abaixo da linha de pobreza, PIB abaixo da média, orçamento per capita.

Por fim, um dos principais pontos a serem tocados novamente é o de que os recursos paraenses se fundam no minério, que não é renovável. Logo, um dos Estados que mais contribui em âmbito internacional é o mesmo que apresentam diversos problemas sociais.

Todos os pontos demonstrados pela ADO nº 25 são reforçados com pedido de medida cautelar objetivando a imediata atuação do Congresso Nacional, uma vez que o Estado do Pará se encontra perante insustentáveis prejuízos decorrentes da Lei Kandir e do falho sistema de compensação que dela provem.

O governo do Estado do Pará apresenta dados sobre as perdas financeiras causadas pela desoneração do ICMS no Pará, assim como em outros Estados, atingindo a casa dos 34 bilhões de reais, o que repercute no seu desenvolvimento socioeconômico, conforme indicadores sociais apresentados, pelo que os entes políticos não “abrem mão” de importantes recursos, os quais podem assegurar investimentos futuros.

Portanto, resta claro que o Estado do Pará, apesar de contribuir imensamente com a balança comercial, não tem recebido a devida compensação financeira, também sendo um dos estados com índices sociais mais preocupantes.

Diante desta argumentação, a ADO nº 25 pediu que fosse fixado prazo para que o Congresso editasse imediatamente Lei Complementar como pede o art. 91 do ADCT às luzes da Emenda Constitucional 42/2003.

Em 30.11.2016 ocorreu o julgamento da ADO nº 25 sendo julgada procedente, prevalecendo o voto do relator, Min. Gilmar Mendes, foi declarado à omissão do Congresso Nacional quanto à edição de Lei Complementar que fixasse montante a compensar os Estados, Distrito Federal e Municípios pelas receitas que vem perdendo desde 2006, assim como fixou prazo de 12 meses para que o Congresso Nacional editasse a referida Lei Complementar.

Caso, neste prazo, o Congresso permanecesse inerte à edição da Lei Complementar, o Tribunal de Contas da União teria competência de fixar o montante a ser distribuído aos entes políticos, levando em conta os critérios da Constituição Federal e os entendimentos do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ).

Ocorre que, atualmente, a Lei Complementar exigida pelo ADCT não foi editada pelo Congresso Nacional. Em 07.11.2017 a Advocacia geral da União requereu o desarquivamento do processo que transitou em julgado em agosto desse mesmo ano. A AGU pediu a prorrogação do prazo para que fosse de 24 meses e, caso não fosse acolhido tal pedido, alegou que a contagem do prazo havia sido equivocada, não devendo ser iniciada na data da

publicação do julgamento, no dia 01.12.2016, mas sim a partir do trânsito em julgado do acórdão, no dia 28.06.2017.

Sendo assim, o STF expediu despacho para que o Estado do Pará e a procuradoria Geral da República se manifestassem acerca do pedido de prorrogação formulado pela União. Como era de se esperar, tanto o Estado do Pará, quanto a procuradoria da República se manifestaram contra a prorrogação de prazo, haja vista o tempo que os estados se encontram tendo incontável prejuízo por conta da LC nº 87/96. A manifestação da procuradoria da República é atualmente a última manifestação decorrente da ADO nº 25, logo após ela o processo voltou ao relator Gilmar Mendes para apreciação.

Até hoje, não houve edição de Lei Complementar e o TCU não teve a iniciativa de realizar os cálculos para a compensação financeira. A ADO nº 25 é vista como uma pioneira no ramo de soluções provisórias para as perdas dos Estados e Municípios, apesar da decisão não ter sido concretizada. Deve-se acompanhar a execução do Acórdão que deu prazo de 12 meses ao Congresso para a instituição da Lei Complementar e definiu competência do TCU de fixar cálculos caso permaneça a omissão legislativa. Faz-se necessário o acompanhamento das fiscalizações dessas decisões do Tribunal, para além de assegurar a efetividade das decisões do STF, analisar possibilidade administrativa e as consequências que as decisões tomam (NETO, 2018).

Perante o explosivo cenário moldado pelo tema e a permanente inércia do Congresso em editar Lei Complementar que guie a compensação. O TCU constituiu grupos de trabalho técnico com intuito de levantar informações e números sobre a possível arrecadação perdida dos Estados durante o tempo que vigorou a LC nº 87/96 e relacionar estes números com as condições de recursos da União.

O principal ponto em questão é que, assim como mencionado pelo então presidente do TCU, José Mucio Monteiro (2019), a definição de critérios não é de competência do Tribunal originariamente, sendo do poder executivo, contudo, se tornou dever constitucional após decisão do Supremo.

Ocorre que, em fevereiro de 2019, os técnicos destinados aos estudos se pronunciaram pela não compensação aos Estados e municípios, tendo como principal argumento o art. 91, §2º da ADCT.

Dispões o art. 91, §2º da ADCT:

Art. 91. [...]

§ 2º A entrega de recursos prevista neste artigo perdurará, conforme definido em lei complementar, até que o imposto a que se refere o art. 155, II, **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.** (BRASIL. CF/1988, grifo nosso)

Importa destacar aqui a visão e interpretação errônea atribuída a este dispositivo, haja vista que o mesmo claramente representa norma de eficácia limitada, logo, dependente de dispositivo posterior que a complete. (JÚNIOR, MARINHO, 2019). O próprio ministro Gilmar Mendes em sua obra com direito a coautoria de Paulo Branco (2017) se direciona as normas de eficácia limitada como normas incompletas que necessitam de orientação de lei posterior. Esta circunstância se encaixa perfeitamente aos termos do art. 91, §2º da ADCT onde é expressamente demonstrado que se exige lei posterior que regule os repasses da Lei Kandir.

Sendo assim, o dispositivo em questão traz consigo o projeto de arrecadação do ICMS no destino e também a compensação por meio de lei complementar. Ocorre que nenhum dos dois foi realizado até então, por esse motivo a ADO 25 não menciona determinado positivo, pois ele nunca foi seguido.

Na possibilidade de ir além, importante destacar os termos da ADO 25 que, uma vez julgada pelo STF, fixou competência ao TCU de que unicamente apurasse montante à ser repassado aos Estados e Municípios como forma de compensação. Então, não há espaço para que o TCU se posicione sobre o direito de receber ou não dos Estados e municípios. Uma vez que foi lhe dada competência para fixar valores, este órgão deve se manter fiel a decisão expedida pelo Supremo.

Portanto, não há mais espaço, depois de uma década de debates, para se discutir sobre o direito de compensar ou não. Deve-se focar agora em valores possíveis e concretos a serem distribuídos entre os entes prejudicados pela LC nº 87/96.

Passados este cenário de debate e polêmica protagonizado pelo TCU em fevereiro de 2019, o ministro Gilmar Mendes findou a polêmica julgando o pedido de prorrogação realizado pela AGU. Decidiu por encurtar o prazo requerido de 24 para 12 meses, a fim de que neste período o Congresso edite finalmente LC regulamentando compensação aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

O ministro argumentou ser o Congresso Nacional o local ideal para debates desse gênero, haja vista necessitar de debate político-jurídico envolvendo representantes do povo. Indicou ainda que há omissão por parte dos representantes dos Estados em apresentar a União



informações do Imposto declarado pelos contribuintes, fato este que dificulta o trabalho do TCU na fixação de valores.

No dia 27 de fevereiro de 2019 foi apresentada petição a qual foi despachada em 12 de março deste mesmo ano com intuito de que a União se manifestasse sobre possível audiência com objetivo conciliatório. A União se manifestou e o processo foi concluso no dia 08 de abril de 2019, sendo esta a última movimentação.

### **3.2 Um pingo de esperança com a PLP nº 221/98**

A Comissão Mista Especial, criada pela Câmara dos Deputados em 30 de maio de 2017, em claro intuito de cumprir a decisão do STF, analisou e aprovou parecer ao substitutivo do Projeto de Lei Complementar nº 221/998. O PLP nº 221/98 já vinha sendo discutido na Câmara dos Deputados desde o ano da sua proposição, sendo apensadas 12 Emendas.

Esse projeto originariamente não tratava sobre a compensação financeira em si, porém, os projetos apensados a ele tinham a compensação como foco principal. Esse objeto foi priorizado pela Câmara, tendo em vista o prazo de 12 meses fixado pelo STF com a aprovação da ADO nº 25. O substitutivo é do relator, deputado José Priante do PMDB-PA.

O PLP nº 221/98 previa como objeto principal, a compensação de R\$39 bilhões de reais anualmente pagos pela União aos Estados, Distrito federal e Municípios. A partir de 2019. Contudo, para atingir esse valor, algumas etapas deveriam ser ultrapassadas, como previsto no corpo do projeto. Como o art. 7º do PLP nº 221/98:

Art. 7º Os montantes de que tratam o 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 (BRASIL, PLP 221/98)

Logo, esse artigo supracitado previa que o valor deveria ser entregue de forma reduzida nos dois primeiros anos, se atingindo o valor integral apenas após o terceiro ano. Em 2019, a União deveria pagar 50% do valor arbitrado, o que equivale a R\$19,5 bilhões de reais. Posteriormente, em 2020 o valor subiria, alcançando os 75% do valor integral equivalente a R\$29,25 bilhões de reais e a partir do terceiro ano, em 2021, a União pagaria integralmente R\$39 bilhões de reais anualmente para fins de compensação aos prejuízos sofridos pelos Estados. A divisão de 75% aos Estados e DF e 25% aos Municípios seria mantida, com

exceção de porcentagens pré-definidas no texto do substitutivo, a qual define o percentual que cada Estado deve receber a título de compensação. (ARABI, ALVES, 2017).

A PLP nº 221/98 é a forma pela qual irá se dividir esses valores. O TCU será responsável por definir os coeficientes de cada Estado com base nos critérios do art. 2º, §3º, as compensações de cada Estado em porcentagens. O art. 2º, §3º, Inciso I do PLP nº 221/98, prevê valores fixos estipulados na tabela inserida no texto do substitutivo, que representam 40% dos repasses:

**Tabela nº 01 – Tabela de repartição compensatória**

UF	VALOR	UF	VALOR
AC	0,09003	PB	0,24363
AL	0,64813	PE	0,82180
AM	0,89853	PI	0,37995
AP	0,20324	PR	7,36017
BA	3,76229	RJ	6,17829
CE	0,82853	RN	0,42797
DF	0,40488	RO	0,86829
ES	5,81721	RR	0,02387
GO	4,43199	RS	9,49417
MA	2,01816	SC	3,25497
MG	14,66521	SE	0,24502
MS	2,80022	SP	15,72452
MT	11,01565	TO	0,93206
PA	6,46130	TOTAL	100,00000

**Fonte:** Projeto de Lei Complementar nº 221/1998

O art. 2º, §3º, inciso II, do PLP nº 221/98 prevê o percentual de 30% levando em consideração exclusivamente as exportações de produtos primários e semielaborados de cada Estado e o DF nos últimos cinco anos de exercício financeiro. Há neste inciso II, diferentemente da primeira reguladora, um rateio variável, privilegiando os estados que mais exportaram e conseqüentemente mais sofreram com a exoneração do ICMS.

Por último, art. 2º, §3º, inciso III, do PLP nº 221/98 separa outros 30% para a proporção relacionada a importação e exportação de cada um desses Estados, também nos últimos cinco anos de exercício financeiro.

Portanto, o PLP nº 221/98 prevê de forma detalhada o modo, a quantidade, o prazo máximo e as variáveis que devem ser levadas em consideração para o conhecimento do quantum monetário que cada Estado deve receber, a título de compensação.

De forma mais dinâmica, a Câmara Municipal disponibilizou imagem com o percentual e a variável como já explicado:

**IMAGEM 4:** Divisão de Recursos com a PLP nº 221/98



**Fonte:** Câmara dos Deputados (2017)

Porém, além de garantir valores para os anos que ainda virão, o substitutivo do Projeto de Lei Complementar nº 221/98 também buscou recuperar valores perdidos através do seu art. 4º:

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 entre os exercícios financeiros de 1996 e o exercício financeiro de início de produção de efeitos dessa Lei Complementar.

Parágrafo único. O valor das compensações de que trata o caput deste artigo será calculado pelo Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, e sua entrega será regulamentada pelo Poder Executivo Federal (BRASIL, PLP 221/98)

Portanto, a partir de 2019, caso esta PLP tenha prosseguimento, a União terá prazo máximo de 30 anos para restituir aos Estados, DF e Municípios, os valores perdidos desde a vigência da Lei Kandir. A receita deve ser calculada pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) a fim de atingir certa equidade nas compensações.

Contudo, há certa discussão em relação aos valores especulados, uma vez que dificilmente há como se atingir um valor exato como compensação. Ano após ano, as perdas de receita dos estados foram cada vez maiores causando um gráfico crescente e variável.

Por último, o art. 6º visa implementar novo parágrafo no art. 17 da LC 101/2000 ou Lei de Responsabilidade Fiscal, afim de excluir as despesas que decorrerem de decisões judiciais ou dispositivos constitucionais e que sejam obrigatoriamente da União para os Estados e Municípios.

A discussão diverge entre aspectos técnicos e políticos de forma que se faz extremamente complexo chegar até uma medida que contenha uma conciliação entre essas duas searas, uma vez que atualmente o assunto é mais político do que técnico. (ARABI, ALVES, 2017).

Importante ressaltar que, assim como a própria Lei Complementar 87/96, o Projeto de Lei Complementar nº 221/98 também é medida temporária a fim de prestar auxílio, mesmo que ínfimo, aos Estados, DF e Municípios. O Valor distribuído, apesar de considerável, não chega nem aos pés dos bilhões perdidos anualmente por cada Estado, principalmente os exportadores e que tem sua força na indústria primária. Grande exemplo são as jazidas de minério que são analisadas no texto da PEC nº 8/2015 para justificar o pedido de deferimento da mesma.

A PLP nº 221/98, no entanto, recebeu uma sucessora. Em agosto de 2017 foi criada Comissão Especial para estudar a situação jurídico-política a qual tomou como base projetos já existentes na Câmara, principalmente a PLP nº 221/98. Neste sentido, a comissão entregou seu relatório final em maio de 2018 o qual foi aprovado e abriu portas ao PLP nº 511/2018, sucesso do projeto de lei antigo.

### **3.3 A provável solução com o PLP nº 511/2018**

A PLP nº 511/2018 aproveitou boa parte do texto do projeto antigo. Porém, trouxe consigo mudanças essenciais que merecem ser analisadas. Primeiramente, importante enfatizar a permanência do montante de 39 bilhões, bem como seu período de transação, sendo 19,5

bilhões em 2019 (50% do valor proposto) e 29,25 bilhões em 2020 (75% do valor proposta), atingindo apenas em 2021 o valor real do projeto, o qual será corrigido pelo IPCA anualmente.

Similarmente também se manteve a reposição das perdas entre os períodos de 1996 e 2018, obviamente caso a lei passe a vigorar a partir deste ano de 2019. Partindo para o âmbito das mudanças, a primeira a qual merece destaque é a forma de divisão dos recursos obtidos anualmente. Os incisos do art. 2º, §4º da PLP nº 551/18 mudou o cálculo dos coeficientes correspondentes a cada Estado, utilizando ainda a média entre o rateio demonstrado na LC 115/2002 e o rateio do Auxílio Financeiro para Fomento de Exportação (FEX) porém não apenas utilizando o ano de 2016 como base, mas os últimos cinco últimos exercícios..

O art. 2º, §4º, inciso I manteve 40% de repasse de acordo com coeficientes fixos, contudo, mudou o cálculo utilizado o que acabou diferenciando os números e criando nova tabela anexada ao projeto, qual seja:

**Tabela nº 02 – Tabela de repartição compensatória**

**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%	<b>TOTAL</b>	<b>100,0000%</b>

**Fonte:** Projeto de lei Complementar 511/2018

No inciso II deste mesmo art. 2º, §4º houve outra importante mudança,.O projeto antigo previa que 30% seriam calculados em cima do valor médio das exportações de produtos primários e semielaborados nos últimos cinco anos antes do ano de elaboração do

Projeto de Lei Orçamentaria previsto no art. 35, §2º, inciso III da ADCT. O PLP nº 511/18 aumentou o coeficiente para 40% dando maior relevância a este inciso.

Em tempo, o inciso III teve sério rebaixamento no coeficiente, passando de 30% para 20% no novo projeto, mantendo, contudo, o período de 5 anos e a condição da relação entre exportação e importação de cada Estado ser positiva. Manteve-se ainda a distribuição de recursos aos Estados e Municípios, sendo 75% para estes e 25% para aqueles.

O projeto atual faz novas modificações em dispositivos externos, quais sejam o art. 31 da LC nº 87/96, o §1º do art. 2º da LC nº 101/2000 e mantém modificações já previstas pelo projeto antigo como é o art. 17 da LC nº 101/2000 e o art. 3º, §1º da lei 11.494/07. No rol de modificações menores, porventura, há ainda a mudança de data para a demonstração dos coeficientes individuais de cada Estado mudando do último dia útil de agosto de cada ano para o último dia útil do mês de julho de cada ano.

Uma vez apontadas às modificações entre os dois projetos, inegável é a semelhança entre os dois, sendo o PLP nº 511/18 mais detalhado e ideal para o contexto atual. Atualmente, o projeto se encontra pendente de julgamento no Plenário do Congresso Nacional, sendo sua última movimentação no dia 21 de março de 2019. Contudo, o presidente da Câmara, após a polêmica ocorrida esse ano, se prontificou a votar Lei Complementar em março, prazo este já ultrapassado.

#### **4 O FUTURO DA LEI KANDIR FRENTE AO ESTADO BRASILEIRO: compensação e/ou alteração da imunidade tributária**

##### **4.1 As PEC'S em trâmite no Congresso Nacional como forma de alteração da imunidade tributária e da Lei Kandir**

O dilúvio de alternativas para os prejuízos apresentados pela Lei Kandir não se limitam apenas aos projetos de lei hoje vigentes e pendentes de votação no Congresso. Enquanto muito se debatia sobre soluções que visassem a relativização das perdas, outros debates mais radicais se formavam.

Paralelamente aos projetos de lei já especificados, propostas de Emenda a Constituição surgiam com o intuito de findar de vez com a LC nº 87/96, principalmente por nunca terem tido os repasses necessários pelos prejuízos causados pela mesma.

O Senado Federal comporta atualmente 2 (duas) proposta de emenda constitucional importantíssimas e que objetivam o mesmo fim, a revogação da LC nº 87/96, são elas a PEC

nº 37/2007 e a PEC nº 23/2017. Enquanto que o Congresso Nacional comporta apenas uma, a PEC nº 8/2015 que possui duas outras PEC's apensadas, são elas a PEC nº 361/2017 e a PEC nº 35/2019.

Cumprido dispor que a PEC nº 37/2007 foi arquivada e as demais estão tramitando no Congresso Nacional: PEC nº 23/2017 e 08/2015 e apensadas (PEC's nº 361/2017 e nº 35/2019), conforme tabela abaixo:

**Tabela nº 03 – Tabela de PEC's e suas situações atuais**

PEC	PEC's APENSADAS	OBJETO	SITUAÇÃO ATUAL
37/2007	Sem PEC's apensadas	Revoga a não incidência de ICMS sobre produtos primários e semielaborados.	Arquivada
23/2017	Sem PEC's apensadas	Revoga a Imunidade do ICMS destinado ao exterior nas operações de bens primários e semielaborados	Distribuída ao Senador Eduardo Braga em 03/2019.
08/2015	PEC nº 361/2017 e PEC nº 35/2019	Restitui a tributação de ICMS sobre bens primários e semielaborados	Desarquivada para análise, atualmente sob responsabilidade do Deputado Reginaldo Lopes

#### 4.1.1 PEC nº 37/2007

A PEC nº 37/07 é a mais antiga entre as propostas atualmente debatidas. Ela, assim como as outras, tem como objetivo central revogar a não incidência do ICMS nas exportações de produtos primários e semielaborados, além de apresentar a possibilidade de o contribuinte haver seus créditos deste imposto para fins de compensação pela União.

A proposta em questão é de autoria do Senador Flexa Ribeiro e altera o art. 155, inciso X, alínea "a" onde exclui os produtos semielaborados e não industrializados da imunização de ICMS.

Muito se pressionou pela aprovação desta PEC, como também se criticou. As indústrias do agronegócio no País inteiro emitiram diversos pareceres, notas de repúdio e

comunicados se posicionando contra a revogação da Lei Kandir. Dentre o arsenal de argumentos, alguns merecem ser destacados, como expõe Fábio Calcini (2018) onde diz que a PEC nº 37/07 seria claramente inconstitucional, primeiramente porque as imunidades tributárias representariam uma limitação ao poder de tributar do Estado, sendo assim uma garantia do contribuinte e recebendo a proteção do art. 60, §4º, inciso IV da nossa CF.

Art. 60. [...]

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais. (BRASIL. CF/1988).

Sendo assim, um direito individual não poderia ser alvo de modificações, mesmo quando foi criado por outra emenda constitucional, pois, se uma EC é criada para fortalecer um direito fundamental, essa alteração espontaneamente se torna uma cláusula pétrea. Este é o caso por exemplo da PEC nº 37/07 que chega para abolir direito fundamental do contribuinte (CALCINI, 2018).

Alguns gigantes do agronegócio se pronunciaram publicamente por serem totalmente contrários a aprovação da PEC. O Conselho dos Exportadores de Café do Brasil (Cecafé), por exemplo, em 2018, expôs repúdio total a votação da proposta, argumentaram o fortalecimento da produção agropecuária com a vinda da Lei Kandir e o encabeçamento das exportações mundiais de café pelo Brasil por conta da lei. Sendo assim, a volta da tributação representaria sério retrocesso e findaria os resultados até então alcançados internacionalmente.

A Federação das Indústrias do Paraná (FIEP) seguiu o mesmo entendimento, se pronunciando pelo não retrocesso com a PEC nº 37/07, ambas apresentaram argumentos similares citando o aumento das exportações com a Lei Kandir e o impulso para que o Brasil se tornasse um dos maiores exportadores mundiais.

Em caso mais extremo, nota de repúdio foi escrita e enviada diretamente ao Senado Federal pela Federação da Agricultura e Pecuária do Estado do Ceará (FAEC) expondo posicionamento contrário e apontando que, para o agronegócio, a Lei Kandir vem como benesse e interpretada como compensação pela infraestrutura e as diversas dificuldades do setor.

Sendo assim, inegável é que a Lei Kandir em que pese ter prejudicado os entes federativos de forma geral, trouxe benefícios a alguns polos, como é o da agro-economia. A



sua revogação, de acordo com os atuantes da área, trará além de desemprego nos estados, a perda de competitividade internacional com outros países. A nota de repúdio apresentada foi juntada a PEC nº 37/07 em fevereiro de 2018 para que fosse levada em consideração em futura votação no plenário. Ocorre que, a proposta foi arquivada por conta do fim da legislatura em dezembro de 2018.

Logo, a PEC nº 37/2007 está arquivada e não se sabe se será desarquivada para que volte a ser debatida.

#### **4.1.2 PEC nº 23/2017**

A proposta de emenda à Constituição nº 23/2017 visa dar nova redação ao art. 155, §2º, inciso X excluindo a imunidade do ICMS nas operações de exportação de bens primários e semielaborados. Apesar de a proposta ter sido criada em 2017, a distribuição só foi realizada em março de 2019, sendo designado o Senador Eduardo Braga como relator.

A PEC nº 23/2017 é de autoria do Senador Jader Barbalho e busca claramente dar um fim a LC nº 87/96, uma vez que foi a Lei Kandir a responsável por ampliar a imunidades aos produtos primários e semielaborados.

#### **4.1.3 PEC nº 08/2015**

Perante todos os prejuízos causados aos Estados, DF e Municípios, além das diversas irregularidades decorrentes da criação da Lei Complementar nº 87/96. No dia 11.03.2015 o deputado Arnaldo Jordy há época, apresentou a PEC nº 8/2015, a qual tinha diretamente o objetivo de restituir a tributação sobre bens minerais primários e semielaborados deles derivados.

A PEC nº 8/2015 visou implementar novo parágrafo ao art. 155 da Constituição Federal, o qual explica que:

Art. 1o O art. 155 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 7º:

"Art. 155. ....

§ 7º O disposto nos incisos X, 'a' e XII, 'e' do § 2º do art. 155, não se aplica às operações que destinem ao exterior, bens minerais primários ou produtos semielaborados que os utilizem como matéria prima preponderante, nos termos de lei complementar." (BRASIL. PEC nº 8/2015).

O Deputado deixou claro na justificativa referente a PEC de que os bens minerais são recursos que futuramente virão a ser esgotados, logo, a não tributação sobre os mesmos representa perda de receita inestimável para os estados que, daqui a alguns anos, não poderão lucrar sobre esses recursos, uma vez que são não renováveis.

A Lei Kandir, há princípio, representava solução temporária para reverter déficits na balança comercial, jamais podendo vir a se enraizar com o passar do tempo. O Governo Federal deveria ter, desde o início, utilizado instrumentos fiscais para incentivar o nível de agregação de valor aos produtos, bem como atribuir compensação aos Estados. (JORDY, 2015).

O Deputado ainda fez referência ao Estado do Pará e sua extração mineral, que de acordo com o IBGE em 2012, chegou a 22% do total do valor em seu território. Tal porcentagem representa quase 1/3 da sua produção, o qual é excluído da base de tributação do ICMS, principal imposto arrecadado pelo Estado (JORDY, 2015).

Um grande exemplo desse cenário é a empresa mineradora multinacional brasileira, Vale S/A, que retirou em 2014, quase 120 milhões de toneladas de minério, tendo planejamento para aumentar essa retirada e atingir os 150 milhões anualmente. Porém, a taxa de exploração do minério nos anos anteriores se manteve na faixa de 100 milhões de toneladas de minério anuais. Logo, o aumento significa 50% a mais do que os anos anteriores. Deste modo, o processo de retirada do minério vem aumentando drasticamente ano após ano, sem que ocorra qualquer regulação sobre essa atividade de mineração, para que seja evitada a exploração de minério sem a sua devida sustentabilidade e incentivo de agregação em território nacional.

A PEC nº 8/2015, portanto, visa extinguir a imunidade sobre a exportação de bens minerais primários e semielaborados que sejam utilizados como matéria prima preponderante, afim de que o Estado reforce suas economias e possa administrar melhor as condições dos bens minerais discutidos.

O Pará atualmente é casa de duas das maiores jazidas de minério da Região Norte e duas das maiores do mundo. A primeira é a jazida de Oriximiná, onde a maior parte da sua produção é destinada a exportação. A segunda é a de Serra dos Carajás, uma das maiores do mundo.

Por meados de 2015, cerca de 85% das exportações do Pará envolviam as indústrias de mineração, tendo como principais destinatários a China e os Estados Unidos. O Estado do

Pará atualmente é um dos Estados que mais recebe investimento nesse ramo, criando diversos empregos direta e indiretamente, respondendo por 20% do PIB Paraense.

Portanto, a concretização da PEC nº 8/2015 representa medida essencial ao Estado, visto que o retorno das cobranças de ICMS sobre esses produtos reabasteceria os cofres estaduais, proporcionando recursos suficientes para a manutenção, tanto nessas áreas, quanto em varias outras áreas do Estado e do País. Os recursos minerais são limitados, não havendo, assim, a possibilidade de exportação imune de instrumentos tributários que auxiliem no crescimento do País, principalmente quando se trata de Estados ricos em minérios prontos para a exportação.

O andamento da PEC nº 8/2015 vem se alastrando desde 2015 quando foi apresentada proposta ao plenário. A proposta se encontrava sob relatoria do deputado Rodrigo Pacheco, o qual deixou de fazer parte da Comissão de Constituição e Justiça de Cidadania (CCJC) em 2019, fazendo com que a proposta fosse arquivada com o fim da legislatura. Em fevereiro deste ano, a proposta foi desarquivada em pedido do deputado federal Reginaldo Lopes, e até então segue sem novas movimentações. Apensadas a PEC nº 8/2015, encontram-se duas outras proposta, são elas a PEC nº 361/2017 e a PEC nº 35/2019.

#### **4.1.3.1 PEC's apensadas à PEC nº 08/2015**

##### **A) PEC nº 361/2017**

A primeira proposta apensada trata puramente sobre retirada da alínea art. 155, §2, inciso X, alínea “a” da Constituição, a qual especifica que:

Art. 155. [...]

X - não incidirá

a) sobre operações que destinem mercadorias para o exterior, nem sobre serviços prestados a destinatários no exterior, assegurada a manutenção e o aproveitamento do montante do imposto cobrado nas operações e prestações anteriores (BRASIL. PEC nº 361/2017).

Logo, a proposta prevê a retirada da não incidência de ICMS sobre operação exportação de mercadorias. A proposta é de autoria do deputado federal Reginaldo Lopes, o qual realizou o pedido de desarquivamento da PEC nº 08/2015 em fevereiro de 2019.

Como justificativa à proposta, o deputado demonstrou resumido histórico do contexto da Lei Kandir, inclusive em comparação ao Plano Collor o qual o deputado Antônio Kandir também apoiava fielmente. Apontou a numerosa perda de receita dos Estados e Municípios que atualmente sobrevivem com migalhas do que pode se entender restante de recursos adquiridos.

A PEC nº 361/2017 foi apresentada ao plenário da câmara em setembro de 2017 e logo em seguida foi apensada a PEC nº 08/2015. A proposta então foi arquivada pelo fim da legislatura em janeiro de 2019 e desarquivada pelo seu autor, o deputado federal Reginaldo Lopes, em fevereiro deste mesmo ano. Início de abril, a proposta recebeu apenso da PEC nº 35/2019, estando as duas então, apensadas a proposta inicial de número 08/2015.

#### B) PEC nº 35/2019

A PEC nº 35/2019 visa acrescentar o §7º ao art. 155 da CF/1988, dando poder aos Estados membros do Distrito Federal de escolher se aderem ou não o §2º, inciso X do mesmo artigo.

A proposta é do deputado Lafayette de Andrada e foi apresentada em março de 2019, sendo apensada a PEC nº 361/2017 no mês seguinte, em abril de 2019. O deputado apresentou como justificativa a discrepância ocorrida entre o aumento das exportações e o recolhimento de receita desde o ano em que a Lei Kandir entrou em vigor. Destacou que alguns estados sofrem mais que outros, sendo assim, é essencial que aja poder de escolha e autonomia entre os Estados para aderir o dispositivo mencionado na proposta ou não.

Demasiadas proposta já foram apresentadas com o mesmo fim, contudo, não se chega a um ponto comum. Sendo assim, o deputado Lafayette de Andrada apresentou proposta que explora a autonomia, dando aos Estados a escolha de uso ou não da Lei Kandir.

Após a proposta ser apensada a PEC nº 361/2017 e conseqüentemente a PEC nº 08/2015 em abril de 2019, foi paralelamente encaminhada a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) para análise, senta esta sua ultima movimentação.

#### **4.2 O futuro da Lei Kandir**

Conforme explanado no decorrer deste trabalho, os estados sofrem prejuízos que, atualmente, se mostram incalculáveis e impossíveis de serem ressarcidos pela União. Por

conta disso, se faz mais do que necessário medida legal para que cessem os prejuízos que ainda hoje seguem se alastrando entre as economias dos Estados e Municípios.

Há de se levar em suma consideração o princípio da equidade no momento de adotar solução definitiva, momento esse que ainda deve demorar a chegar, uma vez que as leis apresentadas e votadas até então representam soluções provisórias e que visam cobrir o mínimo que seja o rombo nos cofres estaduais. Logo, as soluções devem tratar os iguais de forma igualitária e os desiguais na medida de suas desigualdades, de forma que os Estados mais afetados recebam igualmente aos prejuízos sofridos.

Importante ressaltar a previsibilidade da Lei Kandir, pois em seu próprio texto já prévia intensa preocupação com os prejuízos dos estados exportadores de produtos primários e semielaborados, caso contrário, não teria o lugar o anexo da lei que prevê a compensação pela repartição de recursos.

Assim explicam Eduardo José Monteiro da Costa, Elizabeth do Socorro dos Santos Dias e Tatiane Vianna da Silva (2017, p. 113). Este sistema de compensação, sempre se mostrou complexo e injusto para com os Estados que acumulam até hoje perdas irreparáveis que comprometem seus orçamentos e atingem a população há longo prazo. Fato este que aparece com protagonismo frente a um federalismo fiscal eminentemente desigual e deletério a tentativas de construção de um país menos desigual regionalmente e com maior equidade social e federativa.

Logo, é cristalina a situação atual que só se dilata com a permanência da Lei Kandir. A permanência de medidas como esta torna impossível qualquer diálogo federativo pacífico entre os Estados, Municípios e União.

A ADO nº 25 é a pioneira das soluções ao assunto. A Ação Direita de Inconstitucionalidade por Omissão que, de forma direta ou indireta, deu vida ao PLP nº 511/18 veio em tempo limite e apesar de passados longos anos, criou frutos a fim de buscar restabelecer, mesmo que singelamente, a economia agitado pela Lei Kandir.

O advento da PLP nº 511/18 deve ser apreciado e executado celeremente. A fiscalização da distribuição de receita compensatória deve se manter fiel ao texto da lei. Caso contrário, o cenário poderá até solucionar problemas de alguns entes, porém, afundaria mais ainda outros, como é o caso dos Municípios, totalmente dependentes da distribuição justa. A PLP nº 511/18, contudo, é provisória, devendo ser revista após o tempo hábil a sua promulgação, seus valores corrigidos de acordo com a situação financeira que se alastra. Ela é provisória pois, apesar de distribuir algum valor que seja aos cofres estatais e municipais,

passa longe dos valores realmente perdidos com a desoneração do ICMS. Essa situação se majora quando tratamos de Estados como o Pará e Rio de Janeiro, por exemplo.

É natural que alguns Estados e Municípios sofram mais que outros afinal, cada Estado tem sua fonte de receita principal, de onde retira recursos para seu próprio desenvolvimento. O advento da Lei Kandir limitou desastrosamente o orçamento dos Estados de forma geral, visto que trouxe perdas consideráveis a todos, com foco nos Estados que tem sua fonte de renda vinda do manejo de produtos primários e semielaborados.

O auxílio buscado pelo PLP nº 511/18 virá exatamente para abrir as portas do orçamento e possibilitar que os Estados, Distrito Federal e Municípios possam voltar a investir no seu desenvolvimento, na própria saúde da população e em projetos futuros da economia. Logo, os 30 anos contados a partir de 2019 para que a União restitua os cofres afetados pela Lei Kandir correrão inquietantemente e sob enfoque do país inteiro, haja vista que todos os entes federativos terão uma grande turbulência na sua economia.

Há de se pensar que a Lei Kandir, desde a sua promulgação, só trouxe malefícios ao país de forma que os prejuízos se alastraram desde os primeiros dias após sua vigência. Bem, deve-se lembra que a Lei só foi aceita depois de votada e de muito ser discutido. A grande causa que ensejou sua aceitação foi a mera situação econômica do país há época. Era necessária medida drástica para frear a inflação que vinha aumentando e o plano real foi causa disso, bem como a promulgação da Lei Complementar nº 87/96. A Lei Kandir incentivava a exportação e não se preocupou com um cenário pós “pacificação” da economia, já que no texto era prevista compensação. Logo, em momento algum havia como se prever o cenário que hoje vigora no Brasil.

A Constituição Federal de 1988 distribui as competências entre os entes federativos, fazendo com que os Estados se tornassem mais independentes. Essa ação ajudou a União que antes a Constituição, deveria promover auxílio a todos os Estados e Municípios. Porém, essa distribuição aos entes federativos ocasionou um fenômeno conhecido com “guerra fiscal”. Onde os entes disputavam entre si a troca de conseguirem incentivos e cada vez mais receitas para os seus territórios.

Uma vez apresentada, a Lei Kandir só foi aceita, pois apresentava previsão compensatória além de impulsionar as exportações e conseqüentemente a competitividade no mercado nacional. Logo, se aguardavam prejuízos que seriam restituídos tanto pecuniariamente quanto internacionalmente, uma vez que o Brasil receberia atenção para os investimentos vindos de países estrangeiros.

A Lei Kandir foi promulgada em uma época onde acabou somando com a suposta “guerra fiscal” que englobava os entes federativos. Havia acirrada disputa para atrair receita, criando um cenário acirrado de competição tributária. Os Estados principalmente buscavam majorar suas receitas, não apenas para manter o padrão, mas para melhorá-lo atraindo novos investimentos. Sendo assim, havia certa discrepância de receitas, uma vez que essa competição beneficiava mais alguns Estados do que outros. Após a chegada da Lei Kandir, esses fenômenos se cumularam e a perda de receita do ICMS impactou diretamente a economia dos estados a qual já lutava pela sua permanência.

Manter a Lei Kandir ocasionaria na permanência da situação econômica que se tem hoje e, mesmo com o auxílio do PLP nº 511/18, muito provavelmente os cofres estaduais e municipais seriam mais afetados, tendo em vista que a Lei Kandir beneficia o Brasil na balança comercial, mas por outro lado prejudica os estados e municípios por não haver compensação. De certa forma, manter a Lei Kandir, portanto, manteria a economia ao pé atual, o que não parece muito bom frente à crise econômica que o país vem sofrendo.

É racional dizer que a Lei Kandir atua positivamente em relação as empresas exportadoras que se isentam do pagamento de ICMS, apesar de afetar diretamente nos cofres públicos por conta de que o ICMS é a principal receita dos Estados. Sendo assim, para o contribuinte, a Lei Kandir é benéfica. Por conta da crise, a volta de cobrança do ICMS afetaria diretamente esse contribuinte e, haja vista a situação do país, ocasionaria supostamente em desempregos e a diminuição considerável da exportação.

No contrário, revogar a Lei Kandir representaria maior concentração da economia nos Estados e Municípios, uma vez que o ICMS voltaria a ser recolhido e, como principal fonte de receita dos Estados, ocorreria melhor distribuição da renda entre esses entes federativos. As exportações diminuiriam relevantemente, forçando os Estados a valorizarem a economia local.

Os Estados, Distrito Federal e Municípios atualmente precisam de receita para promover seu desenvolvimento, uma vez que em grandes partes das repartições de receita, são totalmente dependentes da União. Além de administrarem poucas formas de obterem recursos. Por atingir diretamente o ICMS, a Lei Kandir afasta a principal fonte de receita dos Estados e amplia sua dependência.

Analisadas as premissas, não há como deixar de citar os artigos referentes ao crédito tributário compensado ao contribuinte, expressos nos artigos 19, 20 e 33 da Lei Kandir. O art. 19º da Lei Kandir prevê que, uma vez o imposto não sendo cumulável, compensa-se o que for devido em cada operação do ICMS com o montante cobrado na operação anterior:

**Art. 19º.** O imposto é não-cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias ou prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação com o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou por outro Estado. (BRASIL, Lei Complementar nº 87/1996)

Esse artigo deve ser analisado conjuntamente ao art. 20 da Lei Kandir, a qual expressa que o sujeito passivo pode utilizar o crédito do imposto cobrado anteriormente nas operações que culminaram na entrada de mercadoria no estabelecimento do contribuinte.

**Art. 20.** Para a compensação a que se refere o artigo anterior, é assegurado ao sujeito passivo o direito de creditar-se do imposto anteriormente cobrado em operações de que tenha resultado a entrada de mercadoria, real ou simbólica, no estabelecimento, **inclusive a destinada ao seu uso ou consumo ou ao ativo permanente**, ou o recebimento de serviços de transporte interestadual e intermunicipal ou de comunicação. (grifo nosso) (BRASIL, Lei Complementar nº 87/1996)

O §1º deste artigo prevê o creditamento sobre os produtos utilizados no processo produtivo do contribuinte.

Ocorre que essa regra vem sendo adiada constantemente, logo, ainda não teve sua aplicação efetivada de forma que até para os contribuintes a Lei Kandir ainda não apresenta benefício completo. O art. 33 da Lei Kandir, na sua última alteração, previu a aplicação do dispositivo a partir do dia 1 de Janeiro de 2020.

As mudanças na Lei Kandir, portanto, ocorreram em desfavor dos entes federativos. Porém, também em desfavor do contribuinte, que ainda não teve seus créditos reaproveitados conforme previsto originariamente na Lei. Não há garantia de que esse dispositivo venha a realmente se efetivar tão cedo, visto que vem sendo adiado desde 2003.

O que importa e que todos concordam é que algo deve ser feito urgentemente. Para cada dia avançado os números crescem e a dívida da União com os Estados, Distrito Federal e Municípios se torna cada vez maior, alcançando o incalculável. Inegável é que a Lei Kandir se faz benéfica para alguns setores da economia, contudo, os prejuízos trazidos são indiscutivelmente maiores a ponto de causarem rombo que não se pode curar.

O que se procura com uma solução para a Lei Kandir não é mais o ressarcimento integral dos entes prejudicados, uma vez que isso já se faz impossível, mas sim equalizar os prejuízos a fim de reequilibrar os entes federados, como propõe o art. 91 da ADCT (PORTO, AFONSO, 2019).



As medidas apresentadas visam retroceder tempos onde a receitas dos Estados e Municípios ainda eram possíveis de serem arrecadadas. As PEC's até hoje apresentadas visam principalmente a restituição da cobrança de ICMS e a consequente revogação da Lei Kandir. A imunidade tributária sobre os bens primários e semielaborados deve ser repensada.

A PEC nº 37/2007, já arquivada, a PEC nº 23/2017 e a PEC nº 8/2015 tem o objetivo comum de findar a atuação da Lei Kandir. Deve-se observar e considerar os impactos negativos que a revogação desta Lei traria ao Brasil, haja vista que alguns dos gigantes do agronegócio defendem a Lei Kandir acirradamente. Claro é que, além dos meros interesses econômicos, estes empresários do agronegócio apresentam argumentos quantitativos sólidos. Eles demonstram números crescentes em relação a posição do Brasil em rankings mundiais de exportação, demonstram números crescentes de desemprego com o suposto sucesso de revogação da Lei e demais alternativas.

O questionamento evidente é se ainda há lugar para a permanência e prosseguimento da Lei Kandir no contexto atual. Em que pese o país ter atingido gloriosos níveis internacionais sobre a exportação, evidentes são as perdas durante a vivência da lei. Os números, atualmente incalculáveis, de perda de receitas com a Lei Kandir talvez não valham a conservação das conquistas alcançadas.

Sendo assim, deve-se pensar seriamente na medida a ser tomada, de forma que extinga os prejuízos colossais nos cofres estatais e municipais ou, como última hipótese, pelo menos minimize esses prejuízos. A PEC nº 8/2015 com seus apensos já explicados, assim como o PLP nº 511/18 tem esse objetivo.

Apesar de estas duas propostas atuarem no mesmo lado da moeda, se tem uma menos radical que a outra. Há curto e grosso modo, a PLP nº 511/18 visa minimizar as perdas dos cofres, porém não extinguir a Lei, o que significa futuros prejuízos à frente, mesmo que sutilmente menores. Enquanto que a PEC nº 8/2015 visa a mudança de dispositivo constitucional para que se restitua a tributação de bens primários e semielaborados.

A PEC nº 8/2015, em que pese apresentar solução definitiva, recai sobre a problemática apresentada pelos empresários do agronegócio. A sua aprovação traria baixa na exportação e paralelamente a ela, aumento no desemprego e a queda do país no ranking internacional. Logo, ela traria novo incentivo para a capacidade financeira dos Estados e municípios, contudo, necessitaria de estudo maior para que se planejem medidas a fim de manter o equilíbrio da balança comercial tanto no Brasil quanto no mercado exterior.

Por fim, o ponto central da discussão é que, algumas das medidas precisam ser adotadas, uma vez que continuar com a Lei da forma em que se encontra é inimaginável para a economia, cada vez mais decadente, dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

## REFERÊNCIAS

Brasil, Congresso Nacional. **PLP nº 221/98**, de 11/02/1998. Dep. José Priante Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21600> Acesso em: 05/04/2018

Brasil, Senado Federal. **PEC nº 37/2007**, de 02/05/2007. Senador Flexa Ribeiro(PSDB/PA). Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/80817> Acesso em : 05/04/2018

Brasil, STF. **ADO nº 25**, de 26/08/2013. Gov. do Estado Simão Jatene. Disponível em : <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=25&classe=ADO&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M> Acesso em : 05/04/2018

\_\_\_\_\_- \_\_\_\_- **FAPESPA**, de 13/06/2017. Nota Técnica. Disponível em : <http://www.fapespa.pa.gov.br/noticia/1446> Acesso em : 20/03/2018

\_\_\_\_\_- \_\_\_\_\_- **ANÁLISE DA LC 221/98**, de 04/05/2017. Disponível em : <https://cd.jusbrasil.com.br/noticias/454516210/comissao-especial-da-camara-analisara-mudancas-na-lei-kandir> Acesso em : 03/03/2018

FAPESPA. Fundação Amazônica de Amparo a Estudos e Pesquisas. **Resultados das estimativas da FAPESPA quanto as desonerações pela lei Kandir e regime de tributação do ICMS de energia elétrica**. Disponível em : <http://revista.ibict.br/inclusao/article/view/3893>

\_\_\_\_\_- \_\_\_\_\_-. **O impacto da lei Kandir na arrecadação do ICMS dos Estados no período de 1997-2016**. Estimativa das perdas de arrecadação dos Estados com as desonerações nas exportações da lei Kandir. Nota técnica. FAPESPA, 2017.

SOARES, Murilo Rodrigues da Cunha. **Lei Kandir: Breve Histórico**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema20/2007\\_12856.pdf](http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema20/2007_12856.pdf). Acesso em : 19/05/2018

CALCINI, Fábio Pallareti. **ICMS, PEC 37/2007 e o futuro das exportações no agronegócio**. Coluna Conjur, 2018. Disponível em : <https://www.conjur.com.br/2018-fev-09/icms-pec-372007-futuro-exportacoes-agronegocio> . Acesso em: 19/05/2018

SIMINERAL. **Mineração no Pará, Brasil e Mundo**. Sindicato das indústrias Minerárias do Estado do Pará. Disponível em : <http://simineral.org.br/mineracao/mineracao-para> . Acesso em : 19/05/2018

BRASIL, Câmara dos Deputados. **PEC 08/2015**, de 11/03/2015. Deputado Arnaldo Jordy. Disponível em:  
[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1308272&filename=PEC+8/2015](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1308272&filename=PEC+8/2015) . Acesso em: 19/05/2018

BRASIL, Câmara dos Deputados. **PLP 221/98**, De 11/02/1998. Deputado José Priante. Disponível em:  
[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1623808&filename=Parecer-PLP22198-21-11-2017](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1623808&filename=Parecer-PLP22198-21-11-2017) Acesso em: 19/05/2018

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 6 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

SCAFF, Fernando Facury. **ICMS na exportação e a obrigação de legislar: Quem ficará com o dinheiro ?** , Coluna Conjur, 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jan-24/contas-vista-icms-exportacao-obrigacao-legislar-quem-fica-dinheiro> Acesso em : 19/05/2018

SCAFF, Fernando Facury. **A desoneração das exportações e o fundo da lei Kandir: análise com foco no setor mineral**. Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico-RFDFE, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 39-56, 2012.

PORTO, Lais Khaled; AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Estados não avançam para receber transferências federais compensatórias**. Coluna Conjur, 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-abr-09/opiniaio-estados-nao-avancam-recebertransferencias-creditos?fbclid=IwAR2K2D75fROcUpQ06bkEYA8Q> . Acesso em: 18/04/2019

PORTO, Lais Khaled; AFONSO, José Roberto Rodrigues; NETO, Celso Barros. **As compensações financeiras da União aos estados e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão nº 25**. Revista do programa de Pós-Graduação em Direito da UFC. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/20362> . Acesso em: 18/04/2019

Brasil, Senado Federal. **PLP Nº 511/2018**, de 23/05/2018. Senador Wellington Fagundes (Comissão Mista Especial sobre a Lei Kandir). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2176283> . Acesso em: 18/04/2019

Cf. MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12.ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017. E-book, p. 78 e 79.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. Luís Roberto Barroso – 3. ed. – São Paulo: Saraiva, 2011.

\_\_\_\_\_-\_\_\_\_\_-**RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO ESPECIAL SOBRE A LEI KANDIR**. Disponível em: [http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repdcp\\_m505/ComEsp\\_Lei\\_Kandir/RELAT%C3%93RIO%20COMISS%C3%83O%20LEI%20KANDIR%20com%20linhas%20de%20corte.pdf](http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repdcp_m505/ComEsp_Lei_Kandir/RELAT%C3%93RIO%20COMISS%C3%83O%20LEI%20KANDIR%20com%20linhas%20de%20corte.pdf) . Acesso em: 18/04/2019

DA COSTA, Eduardo José Monteiro ; DIAS, Elizabeth do Socorro dos Santos; DA SILVA, tatiane Vianna. **A Lei Kandir e o Estado do Pará: inconstitucionalidades, Perdas e Impactos na Capacidade de Promoção de Políticas Públicas**. Coleção ACP - Volume 2 - Belém: Editora Marques, 2017.

\_\_\_\_\_ - \_\_\_\_\_ - **FAEC**, de 07/11/2017. Nota de Repúdio. Disponível em:  
<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7630522&ts=1553284842895&disposition=inline>. Acesso em:  
19/04/2019

\_\_\_\_\_ - \_\_\_\_\_ - **FIEP se posiciona contrária à aprovação da PEC nº 37/2007**, de 06/12/2017. Disponível em: <http://agenciafiiep.com.br/2017/12/06/fiep-se-posiciona-contraria-aprovacao-da-pec-372007/>. Acesso em: 19/04/2019

BRASIL, Senado Federal. **PEC 23/2017**, de 07/06/2017. Senador Jader Barbalho. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=5333898&ts=1558642148581&disposition=inline>. Acesso em: 19/04/2019

\_\_\_\_\_ - \_\_\_\_\_ - **CECAFÉ se posiciona contra a PEC nº 37/2007**, de 17/01/2018. Disponível em: <https://www.noticiasagricolas.com.br/noticias/cafe/206275-cecafe-se-posiciona-contra-pec-n-372007.html#.XO9sifZFyUI>. Acesso em: 19/04/2019