



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento
Subsecretaria de Política Fiscal

NOTA TÉCNICA SUPOF/SEFAZ-RJ Nº 25/2018 DATA: 06/09/2018

ASSUNTO: Regramento adequado dos valores a serem restituídos aos estados pelas perdas de arrecadação decorrentes das desonerações das exportações de produtos primários e semielaborados

I – Considerações iniciais: um breve histórico

A Lei Complementar nº 87 (Lei Kandir), criada em 13 de setembro de 1996, regulamentou a cobrança do ICMS pelos estados e instituiu a isenção do imposto sobre as exportações de produtos primários e semielaborados. A contextualização em que a Lei Complementar nº 87/1996 foi criada era de um Brasil no início do Plano Real, com uma estratégia de valorização do real frente ao dólar, com impactos favoráveis em termos de redução dos preços domésticos, porém desfavoráveis em termos de saldos comerciais ao estimular as importações. Nesse sentido, optou-se por criar novos mecanismos de estímulo à exportação, o que resultou na ampliação da base de desoneração, passando a incluir as exportações de produtos primários e semielaborados no grupo dos produtos desonerados (industrializados).

Esta lógica partia do pressuposto de que o estímulo à exportação geraria externalidades positivas na economia a partir do efeito multiplicador, aumentando o volume de investimentos e empregos, compensando as perdas de arrecadação iniciais em momentos futuros.

No entanto, os anos subsequentes ao início das desonerações das exportações de produtos básicos e semielaborados mostraram que a arrecadação dos estados, tanto a direta quanto a disponível, foi a que perdeu maior participação no total arrecadado no país (União, Estados e Municípios). Enquanto os Municípios foram beneficiados pela evolução do setor de serviços ao longo dos anos, especialmente a partir dos anos 2000, aumentando a importância relativa do Imposto sobre Serviços (ISS), a União, ainda na década de 90, instituiu contribuições sociais (CSLL, COFINS E PIS) que não são repartidas entre os outros entes. Assim, os Estados foram os maiores prejudicados nos últimos anos com a perda da importância relativa do ICMS.

Adicionalmente, a dinâmica da economia mundial facultou a um aumento da demanda por bens primários e semielaborados, o que acabou por ampliar os estímulos às atividades exportadoras, com ênfase nas atividades ligadas às *commodities* agrícolas e minerais. Neste contexto, as exportações brasileiras de bens primários e semielaborados apresentaram evoluções significativas nas duas últimas décadas, gerando um cenário de crescente superávit da balança comercial brasileira com ênfase no desempenho dos estados produtores e exportadores de produtos básicos e semielaborados, como no caso do estado do Rio de Janeiro com as exportações de óleos brutos de petróleo.

Diante desta mudança significativa na economia nacional, com a participação crescente do ERJ nas exportações nacionais, de acordo com cálculos do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), entre 1996 e 2016¹, houve uma perda líquida (já descontados os pagamentos da União) e atualizada (pelo IGP/DI) de 549 bilhões de reais entre todos os estados. Somente para o Estado do Rio de Janeiro, as perdas líquidas não compensadas já atualizadas foram de, aproximadamente, 30 bilhões de reais – o equivalente a **5,5%** de todo o montante não repassado. E, se considerados apenas os anos entre 2012 e 2016, essas perdas chegaram a 10 bilhões

¹ De acordo com a Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas (FAPESPA), utilizando metodologia diversa, o ERJ perdeu apenas para Minas Gerais no *ranking* de perdas acumuladas líquidas, chegando a R\$ 60,7 bilhões (com os preços corrigidos), o correspondente a 23% de todas as perdas no país no mesmo período, montante bastante superior ao calculado pelo CONFAZ para o estado.

de reais, de acordo com a tabela 1. Isto é, um terço do valor total justamente no período que inclui os anos mais recentes, de maiores dificuldades fiscais no ERJ.

Tabela 1: Perdas Líquidas Não Compensadas para o Estado do Rio de Janeiro entre 2012 e 2016 - R\$ Milhões Correntes

| Ano | Perdas Totais* | Transferências Efetuadas | Perda Líquida Não |
|------|----------------|--------------------------|-------------------|
| | | Totais** | Compensada |
| 2012 | 1.511 | 139 | 1.372 |
| 2013 | 1.899 | 151 | 1.748 |
| 2014 | 2.430 | 112 | 2.318 |
| 2015 | 2.351 | 74 | 2.277 |
| 2016 | 2.318 | 172 | 2.146 |

Fonte: CONFAZ, STN e SIAFE-Rio. Elaboração da Subsecretaria de Política Fiscal.

* Inclui o ICMS desonerado nas exportações de produtos primários e semielaborados e os créditos de ICMS decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente.

** Compensação financeira de acordo com o art. 31 da Lei Kandir e Auxílio Financeiro dos Estados Exportadores para o Fomento das Exportações (FEX).

Mais de vinte anos após a promulgação da Lei Kandir, ainda não foi editada a lei complementar prevista no artigo 91 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para regulamentar os valores a serem restituídos aos estados pelas perdas de arrecadação decorrentes das desonerações das exportações. Assim, permanece ainda vigente o critério que consta no artigo 31 e no anexo da Lei Kandir, cuja redação é dada pela LCP nº 155/2000, com valores e coeficientes ponderados muito defasados e sem garantias de recebimento. Em 2017, foi estimado pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) que os pagamentos realizados pela União nos últimos anos correspondiam, em média, a apenas 10% de todas as perdas anuais.

O Art. 91 do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional 42/2003, apresenta o que segue:

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 semielaborados, a relação entre as exportações e as importações, os créditos decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente e a efetiva manutenção e aproveitamento do crédito do imposto a que se refere o art. 155, § 2º, X, a.

§ 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.

§ 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.

§ 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.

§ 4º Os Estados e o Distrito Federal deverão apresentar à União, nos termos das instruções baixadas pelo Ministério da Fazenda, as informações relativas ao imposto de que trata o art. 155, II, declaradas pelos contribuintes que realizarem operações ou prestações com destino ao exterior.

II – Substitutivo ao projeto de lei complementar nº 221/1998 e o projeto de lei complementar 511/2018 – a regulamentação do artigo 91 do ADCT

Questionando a não regulamentação das compensações, o Governo do Estado do Pará protocolou no Supremo Tribunal Federal (STF), no dia 27 de agosto de 2013, a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 25/2013 do Art. 91 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Foi julgada por unanimidade procedente pela Corte nos termos do voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes, no dia 30 de novembro de 2016. Em seu julgamento a Corte declarou a mora do Congresso Nacional e determinou que, no prazo máximo de um ano, seja estabelecida Lei Complementar prevista no art. 91 do ADCT, com intuito de estabelecer um regramento adequado de compensação.

Na hipótese de não cumprimento do prazo de doze meses determinado, o STF, por maioria, deliberou que caberá ao Tribunal de Contas da União (TCU): a) fixar o valor do montante total a ser transferido aos Estados-membros e ao Distrito Federal, considerando os critérios dispostos no art. 91 do ADCT para fixação do montante a ser transferido anualmente, a saber, as exportações para o exterior de produtos primários e semielaborados, a relação entre as exportações e as importações, os créditos decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente e a efetiva manutenção e aproveitamento do crédito do imposto a que se refere o art. 155, § 2º, X, a, do texto constitucional; b) calcular o valor das quotas a que cada um deles fará jus, considerando os entendimentos entre os Estados-membros e o Distrito Federal realizados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ; c) comunicação ao Ministério da Fazenda, para os fins do disposto no § 4º do art. 91 do ADCT, e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), para adoção dos procedimentos orçamentários necessários para o cumprimento da decisão, notadamente no que se refere à oportuna inclusão dos montantes definidos pelo TCU na proposta de Lei Orçamentária Anual da União (LOA).

Em decorrência disto, a Câmara dos Deputados criou, no dia 30 de maio de 2017, uma Comissão Mista Especial (CME) para analisar propostas de alteração da Lei Kandir com base no Projeto de Lei Complementar 221/98 e apensados, principalmente a definição de um modelo de ressarcimento aos estados e a definição de como o governo federal vai pagar as dívidas acumuladas.

Em atendimento ao disposto no art. 113 do ADCT, que versa sobre estimativas de impactos orçamentários e financeiros decorrentes de criação ou alteração de despesa obrigatória ou renúncia de receita, o impacto orçamentário e financeiro do Substitutivo apresentado é de: R\$ 19,50 bilhões (50% do total da compensação) no primeiro exercício financeiro da entrada em vigor desta Lei Complementar (2019); R\$ 29,25 bilhões (75% do total da compensação) no segundo exercício financeiro da entrada em vigor desta Lei Complementar (2020); e R\$ 39,00 bilhões (100% do total da compensação) a partir do terceiro exercício financeiro da entrada em vigor desta

Lei Complementar (2021), valor este calculado pelo CONFAZ como o total de perdas anuais a ser compensado aos estados pela União, a ser corrigido sempre pelo IPCA do ano anterior, de acordo com o art. 2º, § 1º do projeto substitutivo da lei nº 221/1998.

De acordo com o art. 3º, § 1º da Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o FUNDEB, 20% (vinte por cento) dos recursos repassados pela União para a compensação prevista no art. 91 do ADCT devem ser destinados aos Fundos de Educação dos Estados e do Distrito Federal. Além disso, de acordo com o art. 2º, § 4º do projeto de lei, do montante de recursos deste artigo que cabe a cada estado, setenta e cinco por cento (75%) pertencem ao próprio estado e vinte e cinco por cento (25%) aos seus municípios, distribuídos segundo os critérios a que se refere o art. 158, parágrafo único, da Constituição Federal.

Por fim, os critérios de rateio do montante anual entre os estados foram definidos nos incisos I ao III do art. 2º, § 3º do novo projeto de lei complementar. Os coeficientes de cada estado, que serão calculados e divulgados pelo Tribunal de Contas da União (TCU), conforme previsão do art. 3º do mesmo projeto de lei, ficaram definidos da seguinte forma: quarenta por cento (40%) dos recursos em um rateio fixo, com coeficientes extraídos da média dos coeficientes da Lei Complementar nº 115/2002 e da Medida Provisória nº 749/2016 (que trata do FEX para 2016); 30% (trinta por cento) proporcionalmente ao valor médio das exportações de produtos primários e semielaborados de cada Estado nos cinco exercícios encerrados imediatamente antes do prazo estipulado no art. 35, § 2º, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição Federal; e 30% (trinta por cento) proporcionalmente à relação entre as exportações e as importações de cada Estado apurada nos cinco exercícios encerrados imediatamente antes do prazo estipulado no art. 35, § 2º, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição Federal. Neste último caso, de acordo com art. 2º, § 5º, somente participarão os estados cujas exportações sejam superiores às suas importações.

Após conseguir ampliar o prazo para a apreciação do projeto de lei complementar (de 02 de dezembro de 2017 para 26 de agosto de 2018), o Senado Federal começou a debater sobre projetos já existentes e apresentados na Câmara em função da necessidade cumprimento da determinação do STF. Nesse sentido, foi criado, já em 2018, o PLP 511/2018, substituindo o projeto anterior citado.

Na prática, houve poucas alterações em relação ao determinado no Substitutivo ao projeto de lei complementar 221/1998. Por exemplo, foi mantido o valor a ser repassado aos estados pela União (39 bilhões), assim como foi mantida a previsão de pagamento do estoque não repassado entre 1996 e 2018 - caso a lei comece a vigorar a partir de 2019 - com o mesmo prazo máximo de 30 anos.

Entre as mudanças, uma se destaca: a metodologia de cálculo dos coeficientes correspondentes a cada estado. Previsto no art. 2º, § 4º, incisos I, II e III, a nova metodologia de cálculo das quotas referentes a cada estado alterou substancialmente a anterior.

No inciso I, que trata do coeficiente fixo, a nova metodologia manteve o fator em 40% do total a ser rateado, mas mudou os parâmetros de cálculo. Antes, o fator era calculado pela média dos coeficientes da Lei Complementar nº 115/2002 e da Medida Provisória nº 749/2016 (que trata do FEX para 2016). Pelo novo projeto de lei, o coeficiente fixo passa a ser a média aritmética entre o mesmo coeficiente fixado na Lei Complementar nº 115/2002 e o rateio médio do FEX dos últimos cinco últimos exercícios, e não apenas a rateio com base no ano de 2016, como no caso anterior.

No art. 2º, § 4º, inciso II, houve outra mudança: no projeto anterior, 30% do coeficiente geral seria calculado de acordo com o valor médio das exportações de produtos primários e semielaborados nos últimos cinco anos anteriores ao ano de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária. No PLP 511/2018, este coeficiente

passou para 40%, isto é, aumentou sua participação no cálculo do rateio para cada estado.

E no inciso III do mesmo artigo, houve também uma alteração no peso deste coeficiente variável sobre o coeficiente geral ponderado: passou de 30% para 20% no projeto atual, mantendo o período de cinco anos e também a necessidade da relação entre as exportações e as importações (saldo) ser positiva no período.

De acordo com os novos critérios fixos e variáveis, foram feitos os cálculos para os coeficientes ponderados de cada estado no Congresso Nacional considerando os anos entre 2013 e 2017²: para o Rio de Janeiro, o coeficiente geral ponderado ficou em 3,64%, abaixo das perdas não compensadas ao ERJ entre 1996 e 2016 sobre o total de perdas entre os estados, de 5,47%³.

III – O término do prazo para a aprovação da lei complementar – a atuação do TCU de acordo com a determinação do STF

O prazo estipulado pelo STF para a aprovação da lei complementar regulamentando o Art. 91 do ADCT e estabelecendo um regramento adequado de compensação das perdas decorrentes das desonerações de ICMS se encerrou em 2 de dezembro de 2017. Por esta razão, em 30 de novembro de 2017, o presidente do TCU, Ministro Raimundo Carreiro, expediu a Portaria-TCU 533/2017 constituindo um Grupo de Trabalho para dar início aos cálculos das perdas anuais devidas aos Estados e Municípios assim como as quotas pertencentes a cada Estado, divulgando os resultados até o dia 1º de março de 2018, isto é, dentro de um prazo de 90 dias.

No entanto, em 28 de novembro de 2017, o presidente do Congresso Nacional, Eunício Oliveira, definiu que o termo inicial do intervalo de 12 meses deve ser contado a partir da data do trânsito em julgado do acórdão do STF, isto é, a partir de 26 de agosto de 2017. Ou seja, o prazo para o Congresso deliberar sobre o assunto e

² Cálculos feitos de acordo com dados do MDIC, legislação pertinente e CONFAZ.

³ Média anual de perdas de acordo com cálculos do CONFAZ.

aprovar o projeto de lei complementar foi prorrogado para o dia 26 de agosto de 2018, portanto já expirado.

Como a data limite para deliberação da matéria pelo Congresso Nacional passou a ser o dia 26 de agosto de 2018, os artigos 6º e 7º da Portaria-TCU 533/2017 foram retificados por intermédio da Portaria-TCU 67, de 28 de fevereiro de 2018.

Pela nova redação do art. 6º, caso a lei complementar prevista no art. 91 do ADCT não tenha sido editada até o dia 26 de agosto de 2018, a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) deverá submeter à Presidência em um prazo de 90 (noventa) dias a contar de 27 de agosto de 2018, Plano de Ação que definirá as medidas a serem adotadas pelo Tribunal, bem como os prazos e recursos necessários.

Pelo novo art. 7º, esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação, cessando-se imediatamente os seus efeitos caso a lei complementar prevista no art. 91 do ADCT seja editada até 26 de agosto de 2018, o que não ocorreu.

Portanto, o prazo de 90 dias para a emissão do relatório conclusivo do Grupo de Trabalho se iniciou em 27 de agosto de 2018, encerrando-se em 25 de novembro de 2018, prazo este que foi prorrogado por mais 90 dias, isto é, até o dia 23 de fevereiro de 2019.

Isto é, até o fim de fevereiro de 2019, o TCU irá fixar o montante total a ser transferido aos Estados e DF e as respectivas cotas com o auxílio de diversos órgãos⁴ de forma a obter acesso aos mecanismos fiscais e às bases de arrecadação de todos os estados e DF para verificar a regularidade das operações tributárias de desoneração das exportações e os montantes envolvidos.

⁴ Receita Federal do Brasil, Secretarias de Fazenda e Tribunais de Contas dos estados.

Entretanto, o TCU irá previamente analisar o cumprimento das condições estabelecidas no § 2º do art. 91 do ADCT (regra de cessação) pelos entes com o objetivo de verificar se os entes devem continuar a receber os repasses.

Ou seja: o TCU usará diversas fontes de informações para calcular o montante final e as quotas de cada estado, sendo que nem todos devem receber respeitando a regra de cessação prevista no art. 91, de acordo com informações iniciais (Notas Técnicas) do Ministério da Fazenda. Nesse sentido, o montante total, as quotas de cada estado e os estados que devem receber não devem coincidir com os cálculos realizados no Congresso com os dados do CONFAZ. E ainda, como o TCU tem até o fim de fevereiro para deliberar sobre o assunto, os repasses aos estados só devem iniciar em 2020 de forma a incluir o montante no PLOA da União em 2019.

IV - Valores a receber de compensação – uma estimativa de acordo com o PLP 511/2018 e os valores que irão constar no Plano de Recuperação Fiscal

Feitas as ressalvas das possíveis mudanças da metodologia de cálculo por parte do TCU, e com o objetivo de calcular previamente os valores que devem ser compensados ao ERJ, entre 2019⁵ e 2023, foi feita uma estimativa com base no coeficiente fluminense calculado no Congresso a partir dos critérios que constam no PLP 511/2018, para os anos entre 2013 e 2017, ou seja, com a lei complementar já vigente a partir de 2019⁶. Em virtude de uma possível restrição orçamentária e financeira por parte da União, foi considerado também o recebimento de 25% do valor a ser ressarcido ao longo dos próximos anos⁷, de acordo com a tabela 2.

⁵ Não deve haver repasse em 2019 em virtude da complexidade do assunto para deliberar a tempo de incluir no PLOA da União ainda este ano, isto é, existe a possibilidade de o TCU divulgar os resultados apenas no fim do prazo determinado, fevereiro de 2019.

⁶ Como visto, dois coeficientes são variáveis, isto é, mudam ano a ano de acordo com a média móvel dos cinco exercícios financeiros anteriores ao ano de elaboração do projeto de lei orçamentária da União. Ou seja, para o exercício de 2019, os coeficientes são calculados com a média entre os anos de 2013 e 2017. Para 2020, a média calculada entre os anos de 2014 e 2018, e assim por diante. Como a finalidade é a estimativa de valores futuros a receber, foi fixado para os anos entre 2020 e 2023 o mesmo coeficiente calculado no Congresso Nacional para o ERJ para o ano de 2019, de 3,64%.

⁷ Valores que constarão no Plano de Recuperação Fiscal, feitas as ressalvas das possíveis mudanças de metodologia no cálculo do montante total e da quota relativa ao ERJ pelo TCU.

Tabela 2: Compensações financeiras a serem realizadas pela União nos próximos anos de acordo com o PLP 511/2018 - R\$ Milhões

| Ano | Valor | Valor atualizado* | Transição** | Valores a receber ERJ*** | Valores a receber ERJ considerando 25% do total**** |
|------|--------|-------------------|-------------|--------------------------|---|
| 2019 | 39.000 | 40.603 | 20.301 | 738 | 185 |
| 2020 | 40.603 | 42.268 | 31.701 | 1.153 | 288 |
| 2021 | 42.268 | 43.958 | 43.958 | 1.598 | 400 |
| 2022 | 43.958 | 45.717 | 45.717 | 1.662 | 416 |
| 2023 | 45.717 | 47.545 | 47.545 | 1.729 | 432 |

Fonte: Elaboração própria da Subsecretaria de Política Fiscal com base nos critérios previstos no PLP 511/2018.

* Valores atualizados de acordo com a evolução do IPCA, conforme consta no art. 2º, § 1º do novo projeto de lei. Previsão do IPCA de acordo com estimativas de mercado (Boletim Focus de 27/07/2018).

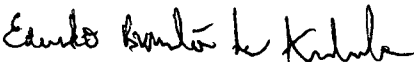
** Redução de 50% no primeiro exercício financeiro e 25% no segundo exercício financeiro, de acordo com o art. 9º.


*** Foram utilizados os coeficientes definidos pela CME para o ERJ considerando os anos compreendidos entre 2013 e 2017 – 3,63582%. Não estão incluídas as dívidas passadas, apenas os valores futuros a receber.


**** Estimativa conservadora realizada com base em uma possível restrição orçamentária e financeira por parte da União, e que deverá integrar o Plano de Recuperação Fiscal do estado.

| PRF | 2019* | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|-----------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Repasses financeiros ao ERJ – R\$ | 184,5 | 288,1 | 399,6 | 415,5 | 432,2 |
| Milhões | | | | | |

* Existe o risco de não recebimento no ano de 2019, como visto.


Eduardo Brandão de Andrade
Analista de Finanças Públicas


Raphaël Philippe dos Santos Lopes Leal de Moura
Superintendente de Relações Federativas e Transparência Fiscal


Josélia Castro de Albuquerque
Subsecretária de Política Fiscal