

4

A PERDA MUNICIPAL COM AS DESONERAÇÕES NAS EXPORTAÇÕES

Resumo

O presente estudo visa a compreender a implementação de legislações de estímulo às exportações em meados da década de 1990 e as desonerações por elas implementadas. Além disso, tem como intuito mensurar o quão inferiores são as compensações financeiras perante a possível arrecadação municipal e usa como base as exportações municipais entre 2006 e 2015.

Palavras-chave

Exportações; 2. Compensações; 3. Municípios; 4. Lei Kandir; 5. FEX.

Introdução

A expressão comércio internacional designa o conjunto de fluxos de mercadorias que são objeto de troca entre os diferentes espaços econômicos. A vantagem da prática do comércio internacional é a possibilidade de direcionar a capacidade produtiva de um determinado país para produzir aquilo em que é mais eficiente, comprando de outras nações aquilo que não produz.

No Brasil, a abertura comercial se consolidou no início dos anos 1990, quando o governo Collor iniciou um processo de abertura comercial abrangente, que se estendeu até o governo Fernando Henrique. A abertura comercial brasileira se deu nos moldes propostos à época pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e incluía a liberalização do comércio, por meio da queda significativa de barreiras às importações, a intensificação do processo de privatizações iniciado na década de 1980 e as desregulamentações, que visaram a promover iniciativas para aumentar a competitividade dos produtos internos.

Nesse sentido, em 1996 foi instituída a Lei Complementar 87/1996 (Lei Kandir), que desonerou do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) as exportações de produtos primários e industrializados semielaborados. Essa medida atingiu em cheio as finanças estaduais e municipais, pois o ICMS é um imposto estadual com distribuição de 25% de sua arrecadação aos Municípios. A União argumentou desde o princípio que a retirada dessa barreira à exportação geraria expansão na arrecadação de outros tributos e, por isso, não haveria uma redução nas receitas. Depois de uma longa batalha política e de compensações fiscais aos Entes subnacionais, o governo federal conseguiu o apoio dos demais Entes para aprovação da legislação.

Diante do exposto, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) tem como objetivo, neste estudo, entender a implementação dessas legislações e o resultado nas contas dos Municípios, usando como referência os saldos municipais de balanço comercial de 2006 a 2015. Além disso, o presente estudo visa a compreender os ganhos que as prefeituras brasileiras terão com sugestões de alterações significativas nas legislações em vigor.

A Lei Kandir e o FEX

O Plano Real estava começando a deslançar em meados dos anos 1990, mas o papel fundamental da taxa de câmbio, que funcionava como uma âncora para a inflação, impedia as desvalorizações do real que garantiriam um equilíbrio das contas externas do país. Diante dessa impossibilidade de interferência no câmbio para o estímulo das exportações, optou-se pela adoção de medidas específicas que reduzissem o custo de produção no Brasil. O grande peso da tributação na formação do custo da produção em geral, inclusive das exportações, fez da desoneração do ICMS uma boa opção para sanar o problema.

Com isso, em 1996, o governo federal, com o intuito de ampliar a competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional, implementou desonerações no ICMS para a bens primários e industrializados semielaborados. Tal desoneração foi uma das medidas adotadas pela Lei Complementar 87/1996, conhecida como Lei Kandir, que teve como objetivo aumentar a competitividade das exportações brasileiras e, conseqüentemente, reestabelecer um equilíbrio nas contas externas. É importante ressaltar que, com a Emenda Constitucional 42/2003, a Lei Kandir foi “constitucionalizada”.

Como o ICMS é um imposto de arrecadação estadual, mas que partilha 25% de suas receitas com os Municípios, o governo federal precisou do apoio de ambos os Entes para aprovação da lei. Segundo Soares (2007), tal renúncia fiscal foi aceita e apoiada pelos Estados e Municípios, em virtude da argumentação do governo federal de que, com a desoneração fiscal, ocorreria um efeito econômico positivo que geraria receita tributária interna advinda de outros impostos – capaz de compensar, ou mais do que compensar, as perdas de arrecadação tributária sofridas. Além disso, o governo federal assegurou aos Estados e Municípios uma compensação que ocorreria via “seguro-receita” e que previa repasses automáticos em caso de queda da arrecadação, criando, desta forma, um mecanismo de compensação para garantir a manutenção dos Entes.

Essa compensação seria feita, nos termos originais da lei, até 2002, com possível extensão até 2006. A legislação trazia uma fórmula complexa que mensurava o Valor a ser Entregue ao Estado (VE), o Valor Máximo de Entrega de Recursos (VME) – que funcionava como um teto para a compensação – e um Valor Previsto de Entrega (VPE), que tinha um valor fixo de R\$ 3,6 bilhões em 1996 e 1997, alterado para R\$ 4,4 bilhões de 1998 em diante.

Com o passar dos anos, a Lei Kandir começou a sofrer influência de diversas legislações que prorrogaram essa ideia de compensação. Em 2004 passou, por fim, a uma “mera menção de que ‘a União entregará aos Estados e aos seus Municípios os montantes consignados a essa finalidade nas correspondentes Leis Orçamentárias Anuais’” (Soares, 2007). A definição dos valores

a serem compensados deixou de ser vinculada a maior ou menor atividade exportadora de cada Ente e passou a ser o resultado de uma articulação política em âmbito nacional.

Com essas alterações, tanto na legislação como na metodologia de cálculo dos repasses de compensação, o volume de recursos destinados aos Entes subnacionais passou a ser definido no embate político do processo de elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). Além da compensação prevista na Lei Kandir, em 2004 o governo federal criou um auxílio financeiro, o Auxílio Financeiro para Fomento das Exportações (FEX), com a intenção de promover o esforço exportador e complementar as compensações já previstas. O FEX é um repasse autorizado anualmente por medida provisória, ou seja, tal autorização é um poder discricionário do Executivo federal. Essa instabilidade sobre o FEX, assim como o embate político anual sobre o montante a ser repassado como compensação da Lei Kandir, causam prejuízos ao planejamento e à gestão municipal.

Os valores e a partilha da Lei Kandir e do FEX

Como consequência dessa dependência política abordada na seção anterior, para a determinação financeira dos recursos a serem compensados, desde 2009 o montante da Lei Kandir está congelado em R\$ 1,5 bilhões por ano. O repasse do FEX, por sua vez, também não sofre alterações desde 2009, tendo o repasse anual de R\$ 1,9 bilhão para Estados e Municípios, além de sofrer atrasos constantes em seu pagamento. O FEX, por exemplo, teve seu pagamento anual prejudicado a partir de 2013, e desde então o repasse do ano só é efetivamente pago no ano seguinte. O repasse de 2016, por exemplo, não tem previsão para ser realizado.

Os montantes citados são distribuídos para cada um dos Estados de acordo com coeficiente previamente determinado para cada um deles. A Lei Kandir determinou, ainda em 1996, esses coeficientes, que até hoje não foram atualizados de acordo com a atividade exportadora de cada Estado. Já as compensações feitas via FEX têm seus coeficientes de partilha estabelecidos na medida provisória que divulga também o montante a ser repassado naquele ano. Os coeficientes, tanto da Lei Kandir quanto do FEX, em 2015, estão listados por unidade federativa na Tabela 1.

Tabela 1 – Coeficientes de distribuição (Lei Kandir e FEX 2015)

UF	Coeficientes Lei Kandir	Coeficientes FEX
AC	0,091%	0,062%
AL	0,840%	0,337%
AM	1,008%	0,975%
AP	0,406%	0,000%
BA	3,717%	2,980%
CE	1,629%	0,007%
DF	0,810%	0,000%
ES	4,263%	5,298%
GO	1,335%	7,643%
MA	1,679%	1,283%
MT	1,941%	21,657%
MS	1,235%	4,349%
MG	12,904%	18,383%
PA	4,364%	10,707%
PB	0,288%	0,145%
PR	10,083%	6,892%
PE	1,486%	0,000%
PI	0,302%	0,186%
RJ	5,865%	4,088%
RN	0,362%	0,403%
RS	10,044%	8,920%
RO	0,249%	1,444%
RR	0,038%	0,029%
SC	3,591%	2,811%
SP	31,142%	0,000%
SE	0,250%	0,185%
TO	0,079%	1,218%
Brasil	100%	100%

Fonte: LC 87/96, MP 720/16 - Elaboração Departamento Estudos Técnicos/ CNM,2016

Os montantes, tanto de FEX quanto de Lei Kandir, são partilhados entre Estados e Municípios respeitando a regra do ICMS. Ou seja, 25% do que é destinado ao Estado deve ser partilhado entre seus Municípios. Ainda sobre a Tabela 1, é importante ressaltar a distribuição discricionária que o governo federal faz do recurso, afinal coube ao mesmo em 1996, e cabe até hoje na elaboração das medidas provisórias do FEX, o poder de determinar quem recebe recurso e quanto recebe.

Para dificultar ainda mais o planejamento financeiro dos gestores estaduais e municipais, o FEX tem os seus coeficientes de distribuição alterados a cada ano na MP que o regulamenta. Essa instabilidade pode ser notada no Gráfico 1, que traz as alterações dos percentuais a que os Esta-

dos e Municípios de cada uma das cinco regiões brasileiras sofreu entre 2009 e 2015. Percebe-se também essas alterações severas no montante do FEX a ser recebido pelos Estados de um ano para o outro. É importante ressaltar que, desde 2013, o repasse relativo a um exercício financeiro tem sido efetivamente pago apenas no exercício subsequente, o que prejudica o fechamento das contas locais anualmente.

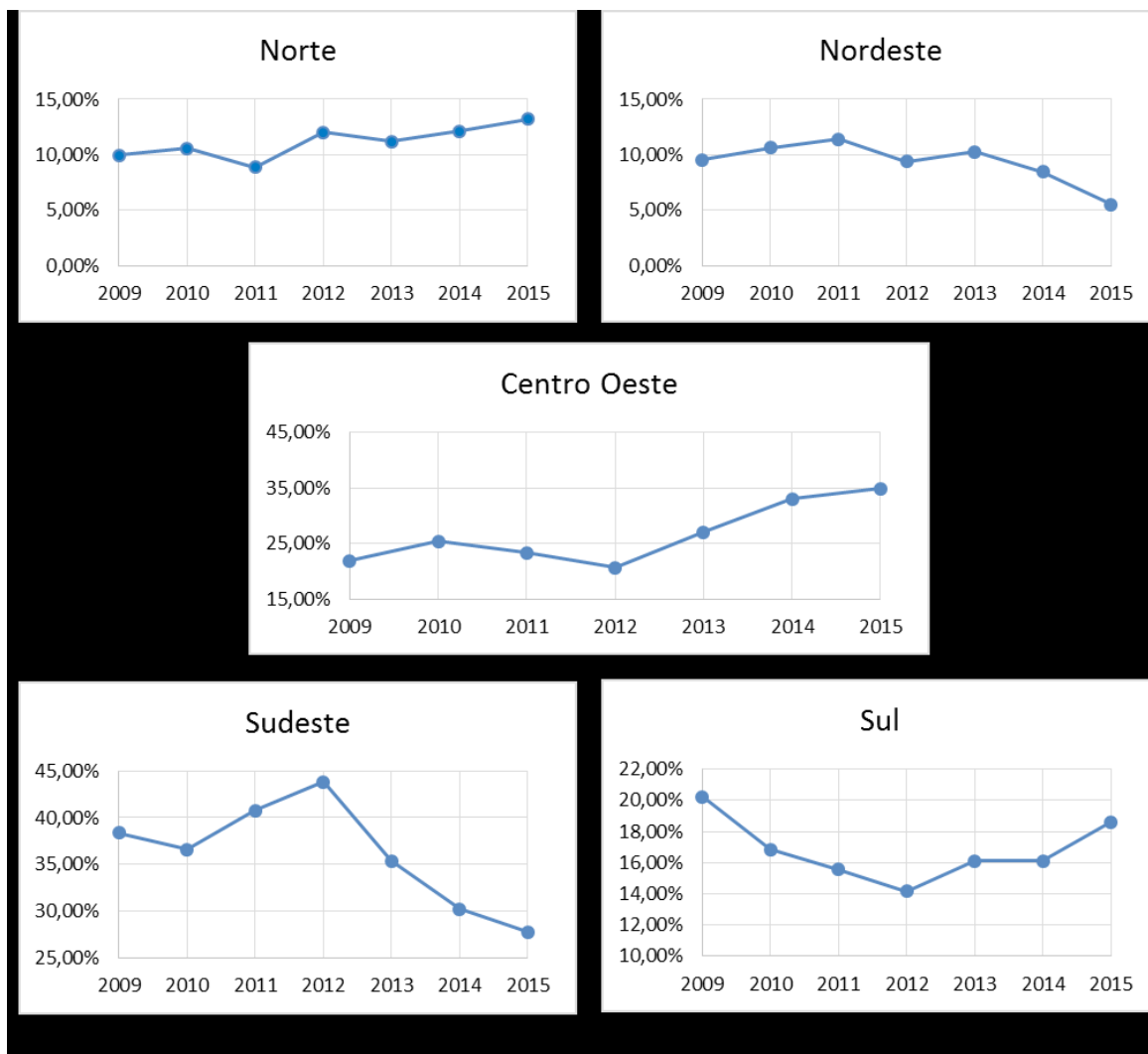
Tabela 2 – Coeficientes de distribuição do FEX

UF	2009	2010	2011	2012	2013*	2014*	2015*
AC	0,110%	0,063%	0,130%	0,107%	0,081%	0,097%	0,062%
AL	0,751%	0,847%	1,250%	1,282%	1,072%	0,771%	0,337%
AM	1,315%	1,419%	1,497%	0,991%	0,962%	1,112%	0,975%
AP	0,000%	0,000%	0,000%	0,076%	0,062%	0,000%	0,000%
BA	4,104%	4,541%	5,022%	3,779%	5,282%	4,716%	2,980%
CE	0,480%	0,519%	0,644%	0,417%	0,313%	0,009%	0,007%
DF	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%
ES	7,075%	7,203%	6,211%	8,020%	6,199%	4,849%	5,298%
GO	5,712%	6,359%	5,874%	5,220%	6,577%	7,855%	7,643%
MA	2,059%	2,715%	2,138%	1,951%	1,726%	1,657%	1,283%
MT	13,615%	16,164%	14,734%	12,183%	16,998%	20,287%	21,657%
MG	16,970%	18,227%	17,957%	24,814%	21,649%	18,821%	18,383%
MS	1,871%	1,964%	1,933%	2,296%	2,548%	3,807%	4,349%
PA	7,372%	8,280%	6,255%	10,098%	9,133%	9,802%	10,707%
PB	0,308%	0,279%	0,311%	0,324%	0,347%	0,226%	0,145%
PE	0,529%	0,449%	0,741%	0,539%	0,525%	0,284%	0,000%
PI	0,155%	0,298%	0,279%	0,203%	0,320%	0,233%	0,186%
PR	7,020%	5,825%	4,123%	4,579%	5,318%	5,549%	6,892%
RJ	3,972%	4,540%	4,809%	5,627%	3,329%	2,950%	4,088%
RN	0,823%	0,696%	0,676%	0,508%	0,376%	0,339%	0,403%
RO	1,104%	0,799%	0,971%	0,737%	0,965%	1,116%	1,444%
RR	0,048%	0,037%	0,029%	0,029%	0,021%	0,013%	0,029%
RS	9,150%	8,040%	7,676%	6,536%	7,676%	7,722%	8,920%
SC	4,049%	2,982%	3,739%	3,028%	3,121%	2,835%	2,811%
SE	0,330%	0,296%	0,355%	0,381%	0,299%	0,220%	0,185%
SP	10,366%	6,608%	11,808%	5,366%	4,190%	3,611%	0,000%
TO	0,711%	0,852%	0,835%	0,910%	0,912%	1,119%	1,218%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Legislações do FEX - Elaboração Departamento Estudos Técnicos /CNM, 2016

* Em 2013, 2014 e 2015 os valores do FEX não foram pagos no próprio exercício financeiro, somente no exercício subsequente.

Gráfico 1 – Oscilação nas alíquotas de partilha do FEX



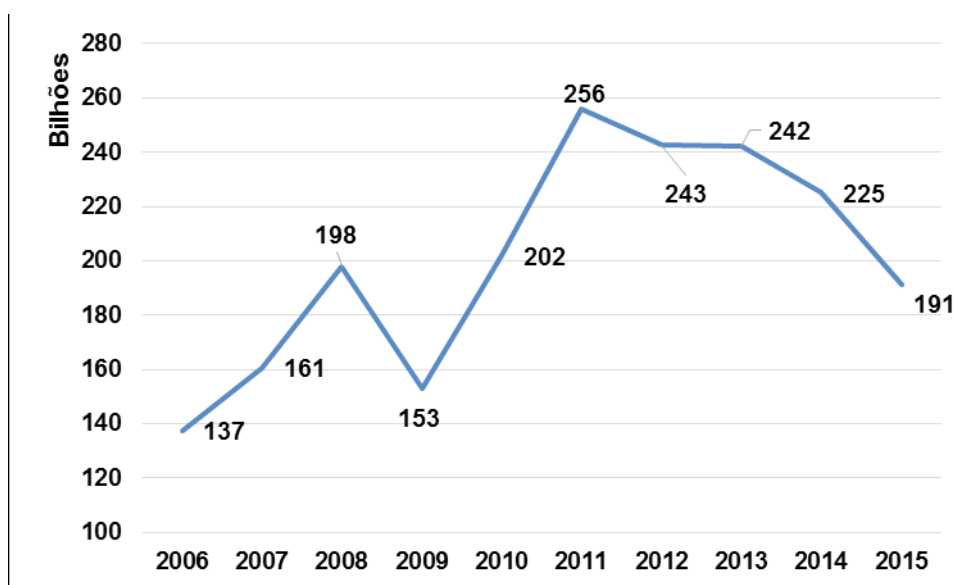
Além disso, apesar de FEX e Lei Kandir terem a mesma motivação de compensar os Entes federados pelas perdas com as desonerações nas exportações, há uma grande diferenciação do peso dos Estados quando comparamos uma compensação com a outra. São Paulo, por exemplo, recebe mais de 31% do recurso da Lei Kandir e teve sua alíquota zerada para fins de repasse do FEX no exercício de 2015. Isso ocorre em razão dos critérios que o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) determina para a composição da alíquota de distribuição que considera o cálculo de um índice ponderado. Assim, os Estados que tenham alíquotas que superem o índice ponderado médio terão igualada a zero a alíquota para a distribuição do auxílio. Foi o que aconteceu com o Amapá, Distrito Federal, Pernambuco e São Paulo na última apuração do índice. Essa discricionariedade é contrária à ideia inicial das compensações ocorrerem de acordo com a exportação efetivamente realizada por cada Estado.

As exportações dos Municípios de 2006 a 2015

O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) divulga semanalmente e mensalmente os dados da balança comercial brasileira, em dólares. Esses dados são divulgados também desmembrados por Municípios, unidades da Federação, empresas, entre outros. Utilizando esses dados de 2006 a 2015, a CNM tem a intenção de entender a concentração das exportações brasileiras nas diferentes regiões e os montantes comercializados para, posteriormente, conseguir estimar o quanto teriam recebido os Municípios de cada um dos Estados se os produtos exportados fossem integralmente tributados.

O Gráfico 2 ilustra o desenvolvimento das exportações nos últimos dez anos. Na série é possível perceber um crescimento expressivo de mais de 100 bilhões de dólares no montante exportado entre 2009 e 2011. Esse crescimento considerável é consequência de um novo ciclo de aumento de preços de *commodities* nesse período, sendo essa a principal pauta de exportação brasileira. Essa expansão nos preços das *commodities* permite que, exportando a mesma quantidade de produtos, o valor total exportado seja maior. Nos anos subsequentes, esse crescimento desacelerou e reduziu os valores exportados em dólares.

Gráfico 2 – As exportações na última década (em US\$)



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Comércio Exterior e Indústria. Elaboração Departamento Estudos Técnicos/CNM, 2016.

Em 2015, mais de US\$ 191 bilhões foram exportados de acordo com os dados do MDIC. O Estado com a maior concentração de produtos exportados foi São Paulo, em que a soma dos bens exportados atingiu 51,6 bilhões de dólares. Já o Estado de Roraima foi o que menos exportou em 2015: apenas 3,3 milhões de dólares, como mostra a Tabela 3.

Tabela 3 – Exportação em 2015 (em US\$)

UF	EXPORTAÇÃO
AC	27.791.285
AL	753.868.605
AM	844.568.012
AP	249.186.670
BA	7.524.928.702
CE	1.100.916.364
DF	159.758.835
ES	9.894.025.304
GO	4.382.733.864
MA	3.138.366.896
MG	21.749.105.619
MS	3.170.701.038
MT	10.932.096.820
PA	10.202.871.599
PB	142.953.367
PE	1.125.143.318
PI	320.323.884
PR	16.491.043.304
RJ	19.678.687.445
RN	277.165.172
RO	830.586.024
RR	3.394.420
RS	16.303.143.136
SC	9.033.855.781
SE	92.313.236
SP	51.699.458.642
TO	927.094.846
TOTAL	191.056.082.188

Fonte: Ministério do Desenvolvimento,
Comércio Exterior e Indústria.
Elaboração Departamento Estudos
Técnicos / CNM, 2016

Em 2015, o Município de São Paulo foi o maior exportador, somando uma receita dessas transações superior a 7,3 bilhões de dólares, como mostra a Tabela 4. São Paulo é seguido pelos Municípios de Angra dos Reis e Rio de Janeiro, ambas no Estado do Rio de Janeiro, e com receitas de exportação maiores que 5,3 bilhões de dólares. Esses valores expressivos com a exportação nesses Municípios do Rio de Janeiro podem ser justificados pela existência de portos, que escoam toda a produção da região, em ambos. São José dos Campos, em São Paulo, exportou 4,7 bilhões de dólares e, por causa dos produtos ligados à indústria aeronáutica, ocupou o quarto lugar entre os Municípios que mais exportaram em 2015. O quinto maior exportador foi o Município de Parauapebas, no Pará, que fica dentro da maior reserva mineral do mundo, a Serra dos Carajás, e exportou 4 bilhões de dólares em 2015.

Tabela 4 – Maiores Municípios exportadores em 2015 (em US\$)

Colocação	Município/UF	Exportação
1º	São Paulo/SP	7.374.374.599
2º	Angra dos Reis/RJ	5.391.173.835
3º	Rio de Janeiro/RJ	5.321.087.437
4º	São José dos Campos/SP	4.730.780.461
5º	Parauapebas/PA	4.004.559.428

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Comércio Exterior e Indústria. Elaboração Departamento Estudos Técnicos / CNM, 2016

A segunda análise feita nos dados foi a dimensão da exportação para cada unidade da Federação. A Tabela 5 demonstra a distribuição dos líderes em exportação para cada Estado e os valores exportados em 2015. Entre as 27 cidades exportadoras listadas, 12 são portuárias. A existência de um porto na cidade facilita o escoamento da produção tanto do Município quanto das cidades próximas a ele. É importante perceber que, entre os 27 Municípios, 7 são capitais e, dentre estes, 4 são capitais com portos.

Tabela 5 – Maiores Municípios exportadores em 2015 por UF

UF	Municípios	Valores Exportados (US\$)	Capital	Porto
AC	Epitaciolândia/AC	12.101.556	Não	Não
AL	Maceió/AL	455.283.735	Sim	Sim
AM	Manaus/AM	794.561.454	Sim	Sim
AP	Macapá do Amapari/AP	148.786.030	Não	Sim
BA	Camaçari/BA	1.728.153.407	Não	Não
CE	Sobral/CE	184.470.942	Não	Não
DF	Brasília/DF	159.758.835	Sim	Não
ES	Vitória/ES	2.601.998.491	Sim	Sim
GO	Rio Verde/GO	469.017.604	Não	Não
MA	São Luís/MA	1.098.489.722	Sim	Sim
MG	Nova Lima/MG	1.792.010.006	Não	Não
MS	Três Lagoas/MS	1.131.570.212	Não	Sim
MT	Sorriso/MT	1.354.919.132	Não	Não
PA	Parauapebas/PA	4.004.559.428	Não	Sim
PB	Campina Grande/PB	82.764.857	Não	Não
PE	Ipojuca/PE	350.203.140	Não	Sim
PI	Bom Jesus/PI	166.058.746	Não	Não
PR	Paranaguá/PR	3.548.123.745	Não	Não
RJ	Angra dos Reis/RJ	5.391.173.835	Não	Sim
RN	Mossoró/RN	76.933.982	Não	Sim
RO	Vilhena/RO	266.953.942	Não	Sim
RR	Boa Vista/RR	1.709.787	Sim	Não
RS	Rio Grande/RS	2.733.577.719	Não	Não
SC	Itajaí/SC	2.865.901.526	Não	Sim
SE	Estância/SE	77.775.245	Não	Não
SP	São Paulo/SP	7.374.374.599	Sim	Não
TO	Pedro Afonso/TO	134.468.982	Não	Não

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Comércio Exterior e Indústria.
Elaboração Departamento Estudos Técnicos / CNM, 2016

O câmbio e a exportação em reais

O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior divulga dados da balança comercial brasileira municipal usando como moeda padrão o dólar americano. Essa escolha é um padrão internacional consequência do caráter global que a moeda ganhou com a ascensão política e econômica dos Estados Unidos depois da Segunda Guerra Mundial. Para possibilitar a compreensão do que deixou de ser arrecadado com as desonerações do ICMS no período escolhido, é necessário que os valores previamente destacados sejam mensurados em reais, viabilizando a comparação entre as compensações e a possível arrecadação estimada. Para isso, é necessária a utilização da taxa de câmbio nominal entre o real e o dólar. Essa taxa de câmbio considera quantas moedas locais se pode comprar com uma determinada quantidade de dólares. Ou seja, se a

taxa média nominal de câmbio é de R\$ 3,33, como em 2015, pode-se comprar esse montante em reais com um dólar. É importante ainda ressaltar que taxas nominais de câmbio desconsideram a diferença de poder de compra da moeda nos diferentes países, levando em consideração apenas a relação de troca entre elas.

Como, atualmente, a taxa de câmbio no Brasil é flexível, e foi assim durante todo o período analisado, ela sofreu variação ao longo do tempo. Como os dados de exportação são apresentados anualmente, se fez necessário calcular uma taxa anual média de câmbio. Para isso, foi utilizada a taxa de câmbio nominal do Banco Central do Brasil², como mostra a Tabela 6.

Tabela 6 – Taxa de câmbio nominal média R\$/US\$

Ano	Taxa de câmbio nominal R\$/US\$
2006	R\$ 2,18
2007	R\$ 1,95
2008	R\$ 1,83
2009	R\$ 2,00
2010	R\$ 1,76
2011	R\$ 1,68
2012	R\$ 1,96
2013	R\$ 2,16
2014	R\$ 2,35
2015	R\$ 3,33

Fonte: Banco Central do Brasil.
Elaboração Departamento Estudos
Técnicos / CNM, 2016

Com as taxas de câmbio apresentadas acima é possível saber os montantes exportados pelo Brasil em reais nos anos analisados. Tanto a Tabela 7 como o Gráfico 3 evidenciam um comportamento diferenciado da exportação em dólares e em reais. Depois de 2011, houve uma desaceleração no crescimento do preço das *commodities*, reduzindo o ganho em dólares aos exportadores. Entretanto, mesmo recebendo menores quantidades de dólares como pagamento, o setor exportador teve suas receitas expandidas em reais. Esse fato foi consequência de uma forte desvalorização do real frente ao dólar a partir de 2012.

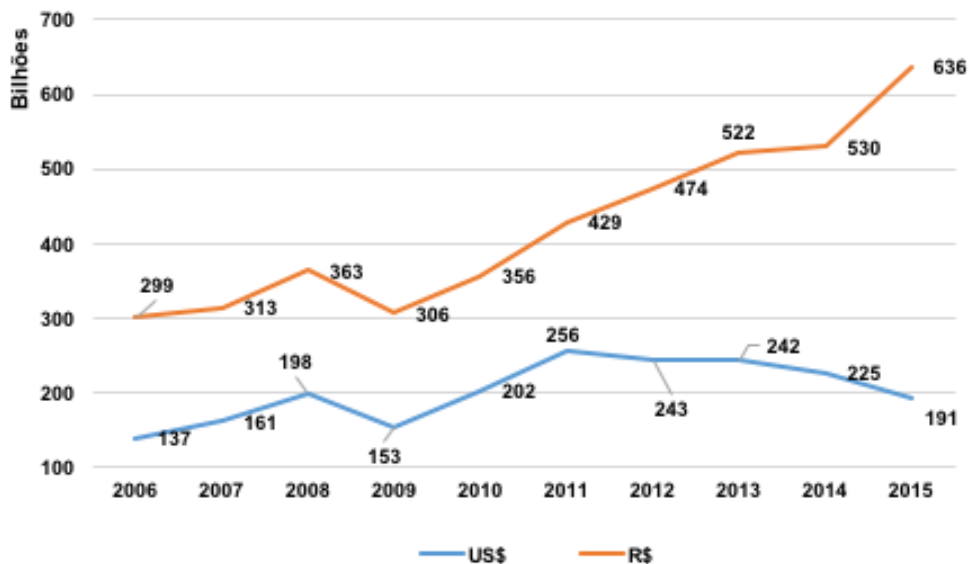
² Disponível no link: <http://ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=38389>

Tabela 7 – Exportações em reais

UF	Câmbio	Exportações em R\$
2006	R\$ 2,18	299.221.611.919
2007	R\$ 1,95	312.950.213.855
2008	R\$ 1,83	362.974.763.986
2009	R\$ 2,00	305.693.063.481
2010	R\$ 1,76	355.529.852.906
2011	R\$ 1,68	428.790.638.053
2012	R\$ 1,96	474.310.895.406
2013	R\$ 2,16	522.124.771.081
2014	R\$ 2,35	529.547.341.489
2015	R\$ 3,33	636.375.967.088
TOTAL		4.227.519.119.263

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Comércio Exterior e Indústria e BACEN.
Elaboração Departamento Estudos Técnicos / CNM, 2016.

Gráfico 3 – Exportações em reais versus dólar



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Comércio Exterior e Indústria. Elaboração Departamento Estudos Técnicos/CNM, 2016.

Arrecadação efetiva versus compensação: quanto os Municípios deixaram de receber?

O ICMS é um imposto gerado toda vez que existe a circulação de mercadorias. A arrecadação e o poder de legislar sobre ele são responsabilidades dos Estados. Por isso, existem 27 legislações e 27 alíquotas para esse imposto em todo o território nacional. Sabendo dessa diversificação de percentuais tributários, o presente estudo considerou uma alíquota média nacional de 17% para todo o período no intuito de estimar quanto deixou de ser arrecadado em todo o Brasil com a incidência desse tributo nas exportações.

Na última década, o Brasil exportou mais de R\$ 4 trilhões. Caso não ocorressem as desonerações de ICMS sobre esses produtos exportados, a arrecadação desse tributo nos últimos dez

anos seria estimada em mais de R\$ 718 bilhões. De todo esse montante estimado, 25% são direcionados aos Municípios de cada um dos Estados. Com isso, é possível mensurar que cerca de R\$ 179 bilhões (85 bilhões de dólares) deixaram de chegar as prefeituras na última década, como destacado na Tabela 8. Os R\$ 539 bilhões restantes não chegaram, por sua vez, aos cofres estaduais. É importante ressaltar que o cálculo da possível arrecadação de ICMS usa como *proxy* o montante efetivamente exportado e ignora possíveis alterações que as desonerações pudessem causar nas exportações.

Tabela 8 – Exportação e estimativa de arrecadação, em reais

UF	Exportações em R\$	Arrecadação ICMS (17%)	Participação Municipal
2006	299.221.611.919	50.867.674.026	12.716.918.507
2007	312.950.213.855	53.201.536.355	13.300.384.089
2008	362.974.763.986	61.705.709.878	15.426.427.469
2009	305.693.063.481	51.967.820.792	12.991.955.198
2010	355.529.852.906	60.440.074.994	15.110.018.749
2011	428.790.638.053	72.894.408.469	18.223.602.117
2012	474.310.895.406	80.632.852.219	20.158.213.055
2013	522.124.771.081	88.761.211.084	22.190.302.771
2014	529.547.341.489	90.023.048.053	22.505.762.013
2015	636.375.967.088	108.183.914.405	27.045.978.601
TOTAL	4.227.519.119.263	718.678.250.275	179.669.562.569

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Comércio Exterior e Indústria e BACEN. Elaboração Departamento Estudos Técnicos / CNM, 2016.

As compensações do governo federal relacionadas às perdas na arrecadação do ICMS têm a intenção de diminuir esse prejuízo aos cofres públicos estaduais e municipais. Entretanto, a perda de R\$ 179 bilhões dos últimos dez anos foi compensada apenas com R\$ 5,3 bilhões de FEX e R\$ 3,9 bilhões de Lei Kandir. É importante ressaltar que, desses R\$ 3,9 bilhões repassados pela Lei Kandir, ainda ocorreu retenção para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) que não será considerada na análise do estudo. Nesse contexto é possível afirmar que, mesmo com os mecanismos de compensação criados pelo governo federal, as prefeituras brasileiras perderam mais de R\$ 170 bilhões entre 2006 e 2015.

Tabela 9 – Perda de arrecadação versus sistema de compensação, em reais

UF	Participação Municipal	FEX*	Lei Kandir	Prejuízo dos Municípios
2006	12.716.918.507	596.280.595	411.381.388	11.709.256.524
2007	13.300.384.089	483.016.613	402.992.850	12.414.374.626
2008	15.426.427.469	810.930.307	394.917.579	14.220.579.583
2009	12.991.955.198	487.500.000	386.842.244	12.117.612.954
2010	15.110.018.749	487.500.000	386.842.243	14.235.676.505
2011	18.223.602.117	487.500.000	386.842.240	17.349.259.877
2012	20.158.213.055	487.500.000	386.842.235	19.283.870.819
2013	22.190.302.771	487.500.000	386.842.174	21.315.960.597
2014	22.505.762.013	487.500.000	386.842.244	21.631.419.770
2015	27.045.978.601	487.500.000	386.842.175	26.171.636.426
TOTAL	179.669.562.569	5.302.727.515	3.917.187.372	170.449.647.682

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Comércio Exterior e Indústria e BACEN.

Elaboração Departamento Estudos Técnicos / CNM, 2016.

Com a exportação de mais de R\$ 636 bilhões (191 bilhões de dólares), em 2015, se não houvesse uma isenção tributária aos produtos exportados, a arrecadação de ICMS teria sido maior em R\$ 108 bilhões. Os Municípios, que têm direito a 25% de tudo que é arrecadado via ICMS do Estado ao qual pertence, teriam ganhado mais de R\$ 27 bilhões em receitas em 2015. Como São Paulo é o Estado com maior montante exportado acaba sendo o que mais perde com essas isenções: R\$ 29 bilhões a menos de ICMS, sendo R\$ 7,3 bilhões a menos só para os Municípios do Estado.

Tabela 8 – Perda de arrecadação do ICMS, em reais, por unidade federativa (2015)

UF	Exportação em R\$	Arrecadação ICMS (17%)	Participação Municipal
AC	92.568.138	15.736.584	3.934.146
AL	2.511.010.678	426.871.815	106.717.954
AM	2.813.115.287	478.229.599	119.557.400
AP	829.999.267	141.099.875	35.274.969
BA	25.064.283.352	4.260.928.170	1.065.232.042
CE	3.666.968.922	623.384.717	155.846.179
DF	532.130.053	90.462.109	22.615.527
ES	32.955.349.283	5.602.409.378	1.400.602.345
GO	14.598.156.045	2.481.686.528	620.421.632
MA	10.453.377.069	1.777.074.102	444.268.525
MG	72.442.645.966	12.315.249.814	3.078.812.454
MS	10.561.076.707	1.795.383.040	448.845.760
MT	36.412.992.491	6.190.208.724	1.547.552.181
PA	33.984.064.818	5.777.291.019	1.444.322.755
PB	476.153.840	80.946.153	20.236.538
PE	3.747.664.868	637.103.028	159.275.757
PI	1.066.945.470	181.380.730	45.345.182
PR	54.928.916.738	9.337.915.846	2.334.478.961
RJ	65.546.428.098	11.142.892.777	2.785.723.194
RN	923.190.994	156.942.469	39.235.617
RO	2.766.543.615	470.312.415	117.578.104
RR	11.306.247	1.922.062	480.516
RS	54.303.052.595	9.231.518.941	2.307.879.735
SC	30.090.267.964	5.115.345.554	1.278.836.388
SE	307.480.004	52.271.601	13.067.900
SP	172.202.280.160	29.274.387.627	7.318.596.907
TO	3.087.998.416	524.959.731	131.239.933
TOTAL	636.375.967.088	108.183.914.405	27.045.978.601

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Comércio Exterior e Indústria.
Elaboração Departamento Estudos Técnicos / CNM, 2016

Como relatado anteriormente, ao instituir as isenções do ICMS, o governo federal criou um sistema de compensações para repassar recursos aos Estados e Municípios afetados com a isenção, via Lei Kandir e FEX. Em 2015, foram repassados aos Municípios R\$ 487,5 milhões de FEX e R\$ 386,8 milhões de Lei Kandir, valores que estão congelados desde 2009 e que juntos somam R\$ 874 milhões. Essas compensações representam apenas 3% do que os Municípios receberiam de repasses do ICMS e reduzem a perda, antes de R\$ 27 bilhões, para R\$ 26,1 bilhões.

Tabela 9 – Perda de arrecadação versus sistema de compensação, em reais (2015)

UF	Participação Municipal	FEX	Lei Kandir	Prejuízo dos Municípios
AC	3.934.146	303.030	355.057	-3.276.059
AL	106.717.954	1.641.949	3.276.862	-101.799.143
AM	119.557.400	4.754.149	3.930.734	-110.872.517
AP	35.274.969	0	1.585.273	-33.689.696
BA	1.065.232.042	14.525.843	14.494.989	-1.036.211.211
CE	155.846.179	35.880	6.352.366	-149.457.933
DF	22.615.527	0	0	-22.615.527
ES	1.400.602.345	25.827.263	16.626.951	-1.358.148.131
GO	620.421.632	37.257.383	5.205.417	-577.958.832
MA	444.268.525	6.254.186	6.547.327	-431.467.012
MG	3.078.812.454	89.617.564	50.326.178	-2.938.868.712
MS	448.845.760	21.202.155	4.815.138	-422.828.467
MT	1.547.552.181	105.577.875	7.569.398	-1.434.404.908
PA	1.444.322.755	52.196.771	17.018.474	-1.375.107.509
PB	20.236.538	706.972	1.121.258	-18.408.307
PE	159.275.757	0	5.794.042	-153.481.715
PI	45.345.182	907.530	1.176.443	-43.261.209
PR	2.334.478.961	33.597.184	39.321.999	-2.261.559.779
RJ	2.785.723.194	19.928.805	22.873.620	-2.742.920.769
RN	39.235.617	1.963.845	1.412.351	-35.859.421
RO	117.578.104	7.037.063	972.623	-109.568.418
RR	480.516	141.863	149.137	-189.516
RS	2.307.879.735	43.482.611	39.173.411	-2.225.223.713
SC	1.278.836.388	13.701.675	14.006.119	-1.251.128.594
SE	13.067.900	902.655	976.914	-11.188.332
SP	7.318.596.907	0	121.453.044	-7.197.143.863
TO	131.239.933	5.935.751	307.052	-124.997.130
TOTAL	27.045.978.601	487.500.000	386.842.175	-26.171.636.426

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Comércio Exterior e Indústria. Elaboração Departamento Estudos Técnicos / CNM, 2016

As compensações e o PLS 288/2016

Tramita atualmente no Senado Federal o PLS 288/2016, de autoria do senador Wellington Fagundes, que tem a intenção de promover mudanças na Lei Kandir. O PLS tem como objetivo primário que cada Estado e seus respectivos Municípios sejam compensados exatamente pela correspondente perda de receita causada pela desoneração das exportações. O segundo objetivo é unificar as duas compensações das desonerações, FEX e Lei Kandir, em apenas uma, devidamente amparada pela Lei Kandir, reduzindo a insegurança jurídica atual do FEX, que é decidido anualmente no embate político.

Conforme o texto do projeto, caberá a cada Estado recursos em montante equivalente às perdas estimadas de sua receita decorrente da não incidência do ICMS sobre produtos primários e industrializados e dos bens destinados ao ativo permanente. O cálculo desse será estimado a cada ano pelo Ministério da Fazenda, usando metodologia por eles definida, em conjunto com os Estados.

As dotações iniciais destinadas a atender à compensação prevista pela Fazenda serão, segundo o projeto, estabelecidas pelo orçamento anual da União, conferindo segurança jurídica quanto ao crédito do recurso. Os recursos serão entregues em 12 parcelas mensais e iguais, no último dia útil de cada mês, mediante crédito em conta bancária, e servirão primeiramente ao pagamento de eventuais dívidas vencidas e não pagas dos respectivos Entes junto à União, inclusive de sua administração indireta, e ao ressarcimento à União de despesas decorrentes de eventuais garantias honradas de operações de crédito externas.

Se o PLS já fosse uma lei em vigor em 2015, os Municípios teriam recebidos R\$ 27 bilhões em compensação pela desoneração do ICMS nas exportações. Esse montante é bem superior ao total de R\$ 874 milhões transferido aos Municípios pela Lei Kandir e pelo FEX.

Conclusão

O sistema de compensação das desonerações do ICMS tinha a boa intenção de não prejudicar as finanças municipais e estaduais, mas foi incapaz de sanar as perdas acumuladas ao longo dos anos pelos Entes subnacionais, correspondendo a menos de 11% das perdas. Deixar de receber R\$ 85 bilhões em dez anos é como perder mais de um ano de repasse do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), principal transferência constitucional e base de sustento da maioria das prefeituras brasileiras.

Além de não ser capaz de cobrir os prejuízos com essa desoneração do imposto estadual, o sistema de compensações se desprende da ideia inicial de repassar montantes de acordo com a atividade exportadora de cada unidade da Federação e, agora, tem os valores e sua forma de distribuição definidos no embate político anualmente.

Diante disso, a CNM se preocupa com a manutenção do atual formato de compensação e com as desonerações que têm prejudicado exclusivamente Estados e Municípios. E, por isso, apoia a reformulação desse sistema de compensação proposta no PLS 288/2016. É importante que ocorra a compensação real das perdas, baseando-se no que cada Ente exporta, para diminuir esse desequilíbrio que prejudica principalmente a parte mais pobre da divisão federativa que são os Municípios.