



**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS ESCOLA DE DIREITO,
NEGÓCIOS E COMUNICAÇÃO NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CURSO TRABALHO DE CURSO**

I

**A LEI KANDIR E O IMPACTO NAS FINANÇAS ESTADUAIS: UMA ANÁLISE
JURÍDICA DAS COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS**

ORIENTANDO (A) – GABRIEL HENRIQUE NUNES BEZERRA

ORIENTADOR (A) - PROF PHD CLODOALDO MOREIRA DOS SANTOS JUNIOR

GOIÂNIA-GO

2025

GABRIEL HENRIQUE NUNES BEZERRA

**A LEI KANDIR E O IMPACTO NAS FINANÇAS ESTADUAIS: UMA ANÁLISE
JURÍDICA DAS COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS**

Projeto de Artigo Científico (ou Monografia Jurídica) apresentado à disciplina Trabalho de Curso I, da Escola de Direito e Relações Internacionais, Curso de Direito, da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC GOIÁS).

Prof. (a) orientador (a). PROF PHD

CLODOALDO MOREIRA DOS SANTOS JUNIOR

Prof. Orientador: PROF PHD CLODOALDO

MOREIRA DOS SANTOS JUNIOR

GOIÂNIA-GO

2025

GABRIEL HENRIQUE NUNES BEZERRA

**A LEI KANDIR E O IMPACTO NAS FINANÇAS ESTADUAIS: UMA ANÁLISE
JURÍDICA DAS COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS**

Data da Defesa: ____ de _____ de _____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Nivaldo dos Santos Nota

Orientador (a):

Examinador (a) convidado (a): Prof. Dr. Clodoaldo Moreira dos Santos Júnior Nota

AGRADECIMENTOS

Com imensa gratidão, elevo meus pensamentos a Deus, que me concedeu a dádiva da vida, a paciência nas adversidades e a sabedoria para trilhar esse caminho. É com o coração transbordando de alegria que celebro mais um marco importante na realização dos sonhos que carrego em minha alma.

Agradeço profundamente aos meus pais, que sempre se dedicaram com amor e esforço para investir em minha formação pessoal e profissional, guiando-me pelo caminho da honestidade, do amor e do bem. Expresso minha eterna gratidão à minha mãe e que estiveram ao meu lado em todos os momentos, oferecendo apoio, orações e palavras de encorajamento. Sua presença constante foi essencial para que eu alcançasse este momento.

Por fim, minha gratidão ao corpo docente da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, em especial ao meu orientador, cuja paciência e dedicação foram indispensáveis para o êxito deste trabalho. A orientação e o carinho dos professores foram essenciais para que eu chegasse até aqui.

A todos que, de forma direta ou indireta, contribuíram para essa jornada, o meu mais sincero “muito obrigada”. Que Deus continue a abençoar e guiar nossas vidas, trazendo luz e esperança em cada passo que dermos.

RESUMO

A Lei Kandir e o Impacto nas Finanças Estaduais: Uma Análise Jurídica das Compensações Financeiras

A Lei Kandir, promulgada em 1996, marcou um divisor de águas no sistema tributário brasileiro ao regulamentar a incidência do ICMS sobre as exportações. Com o objetivo de estimular o comércio exterior e aumentar a competitividade dos produtos brasileiros no mercado global, a lei isentou do ICMS os bens e serviços destinados à exportação. Contudo, essa medida gerou impactos significativos nas finanças dos estados, que deixaram de arrecadar valores expressivos oriundos desse imposto.

Diante dessa perda de receita, a legislação previu a necessidade de compensações financeiras aos estados, como forma de mitigar os prejuízos fiscais. No entanto, a implementação e a efetividade dessas compensações têm sido tema de intenso debate jurídico e político ao longo dos anos. Muitas vezes, os repasses financeiros feitos pela União não têm sido suficientes ou regulares, gerando desequilíbrios no pacto federativo e prejudicando a capacidade de investimento dos estados em áreas essenciais, como saúde, educação e infraestrutura.

Este estudo busca analisar a Lei Kandir sob uma perspectiva jurídica, abordando os aspectos normativos das compensações financeiras e suas implicações práticas para as finanças estaduais. Além disso, examina os impactos dessa legislação na autonomia dos estados e na distribuição de recursos no âmbito federativo, bem como as disputas entre União e estados para garantir a recomposição das perdas de arrecadação.

A análise revela a importância de se repensar o equilíbrio entre o estímulo às exportações e a necessidade de assegurar a sustentabilidade fiscal dos entes subnacionais. Conclui-se que, embora a Lei Kandir tenha alcançado seus objetivos econômicos iniciais, é essencial promover ajustes legislativos ou implementar soluções alternativas para garantir que os estados não sejam prejudicados de forma desproporcional, assegurando a harmonia e a eficácia do pacto federativo.

Palavras-chave: Lei Kandir. ICMS. Exportações. Finanças Estaduais. Compensações Financeiras. Pacto Federativo.

SUMÁRIO

1.INTRODUÇÃO	7
2. A Lei Kandir: Histórico e Objetivos	9
3. O Impacto da Lei Kandir nas Finanças Estaduais	10
4. Regime de Compensação: Aspectos Jurídicos.....	11
5. Proposta de Revisão e Alternativas Jurídicas.....	13
6. A Decisão do STF e a Inércia Legislativa	1717
7.Impacto no Federalismo Fiscal	1818
8. A Proposta de Extinção ou Revisão da Lei Kandir.....	2121
9.CONCLUSÃO	2323

1. Introdução

A Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, popularmente conhecida como Lei Kandir, constitui um marco no sistema tributário brasileiro. Com a intenção de estimular as exportações e aumentar a competitividade dos produtos nacionais no mercado internacional, a legislação isentou o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) incidente sobre exportações de produtos primários e semielaborados, além de mercadorias e serviços relacionados à industrialização. Embora a medida tenha sido considerada estratégica para o desenvolvimento econômico do país, seus impactos sobre as finanças estaduais geraram uma série de controvérsias ao longo das décadas subsequentes.

O ICMS representa uma das principais fontes de receita para os estados brasileiros, sendo essencial para o financiamento de políticas públicas em áreas como saúde, educação e infraestrutura.

A isenção promovida pela Lei Kandir resultou em uma significativa redução de arrecadação para os estados, especialmente aqueles cuja economia está fortemente atrelada ao agronegócio e à exportação de produtos primários, como grãos e minerais. Para mitigar essa perda, a Lei Kandir previa que a União compensasse financeiramente os estados. No entanto, a implementação dessas compensações foi marcada por lacunas, instabilidade e falta de regulamentação clara, gerando disputas judiciais e políticas ao longo dos anos (ALMEIDA, 2017).

Neste contexto, a análise jurídica da Lei Kandir torna-se indispensável para compreender as implicações legais e econômicas de sua aplicação, bem como os desafios enfrentados pelos estados na busca por ressarcimento das perdas financeiras. A ausência de um mecanismo de compensação eficiente não só compromete a autonomia financeira dos estados, mas também evidencia tensões federativas que colocam em xeque o equilíbrio do pacto federativo brasileiro.

A presente monografia tem como objetivo analisar os impactos da Lei Kandir sobre as finanças estaduais, com ênfase nas controvérsias em torno das compensações financeiras prometidas pela União. A partir de uma abordagem jurídico-constitucional, pretende-se discutir os efeitos da legislação sobre o pacto federativo,

considerando decisões judiciais relevantes, propostas legislativas e iniciativas de reforma tributária que buscam corrigir as distorções geradas.

A análise também aborda o contexto histórico e as razões que motivaram a criação da Lei Kandir, contrastando os objetivos econômicos da época com os desafios fiscais enfrentados atualmente. Por fim, o estudo explora a viabilidade de alternativas legislativas e políticas que possam garantir maior estabilidade nas relações federativas e um sistema de compensação mais eficaz, promovendo um equilíbrio entre o incentivo às exportações e a sustentabilidade financeira dos estados brasileiro

2. A Lei Kandir: Histórico e Objetivos

A Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, conhecida como Lei Kandir, marcou um divisor de águas no sistema tributário brasileiro. A legislação foi proposta no contexto de uma série de reformas econômicas implementadas na década de 1990, período em que o Brasil buscava modernizar sua economia e ampliar sua competitividade no comércio internacional. De autoria do então deputado federal Antônio Kandir, a lei teve como principal foco desonerar as exportações de produtos primários e semielaborados do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), até então uma barreira significativa para o setor exportador.

2.1 Histórico

O cenário econômico brasileiro na década de 1990 era marcado pela implementação do Plano Real, que trouxe relativa estabilidade monetária e favoreceu a reestruturação de políticas econômicas. Nesse contexto, a tributação sobre exportações começou a ser percebida como um obstáculo ao desenvolvimento do setor produtivo nacional, especialmente em um mercado global cada vez mais competitivo.

Antes da Lei Kandir, o ICMS incidia sobre exportações, o que aumentava o custo dos produtos brasileiros no mercado internacional. A prática contrastava com as políticas de desoneração adotadas por muitos países, que buscavam fomentar suas exportações através de incentivos fiscais. A promulgação da Lei Kandir, nesse sentido, refletiu um esforço de alinhamento com as tendências globais e com as recomendações da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Embora tivesse como propósito beneficiar a economia nacional, a Lei Kandir trouxe desafios para os estados, que perderam uma significativa parcela de suas receitas tributárias. A fim de mitigar essas perdas, a legislação previu que a União compensasse financeiramente os estados, embora a regulamentação desses repasses tenha se mostrado problemática ao longo do tempo.

2.2 Objetivos

A Lei Kandir foi criada com objetivos específicos, alinhados às necessidades econômicas do período. Entre os principais, destacam-se:

2.2.1 Fomento às Exportações

A isenção do ICMS visava ampliar a competitividade dos produtos brasileiros no mercado externo, especialmente produtos primários e semielaborados, como commodities agrícolas e minerais.

2.2.2 Estímulo à Competitividade Econômica

A desoneração buscava reduzir os custos de produção e exportação, tornando os produtos brasileiros mais atrativos em comparação aos de outros países.

2.2.3 Modernização Tributária

Com a Lei Kandir, o Brasil passou a adotar um modelo tributário mais próximo das práticas internacionais, contribuindo para simplificar o sistema tributário e adequá-lo às exigências do comércio global.

2.2.4 Desenvolvimento Regional

A medida pretendia beneficiar estados com economias fortemente dependentes de exportações, promovendo o desenvolvimento econômico regional e a geração de empregos.

3. O Impacto da Lei Kandir nas Finanças Estaduais

A Lei Kandir, ao isentar o ICMS sobre exportações de produtos primários e semielaborados, trouxe consequências significativas para as finanças estaduais, gerando uma redução substancial na arrecadação de tributos pelos estados. Esse impacto foi especialmente sentido em unidades da federação cuja economia é fortemente baseada em exportações, como Mato Grosso, Minas Gerais e Pará, que possuem grande dependência da exploração de commodities agrícolas e minerais (MOURA, 2020).

3.1 Perdas de Receita Tributária

O ICMS, sendo a principal fonte de arrecadação para os estados, desempenha um papel essencial no financiamento de serviços públicos, como saúde,

educação e segurança. Com a desoneração das exportações promovida pela Lei Kandir, as receitas estaduais foram significativamente reduzidas. Estima-se que, entre 1997 e 2018, as perdas acumuladas dos estados tenham ultrapassado a marca de R\$ 600 bilhões, considerando os valores que deixaram de ser arrecadados com a isenção e os repasses insuficientes por parte da União (CNM, 2020).

Embora a lei previsse a compensação financeira por parte do governo federal, a falta de regulamentação clara e a insuficiência dos repasses tornaram o mecanismo de compensação fonte de intensas disputas entre União e estados. Essa instabilidade contribuiu para o agravamento da crise fiscal enfrentada por muitos estados, que passaram a depender de ajustes orçamentários severos e, em alguns casos, de renegociações de dívidas com a União.

3.2 Desequilíbrio Federativo

A redução de receitas causada pela Lei Kandir intensificou as tensões entre os entes federativos, evidenciando as disparidades no pacto federativo brasileiro. Enquanto a União buscava estimular a economia nacional como um todo, os estados exportadores assumiram o ônus financeiro da desoneração tributária. Essa situação gerou críticas ao modelo de repartição de receitas no Brasil, levantando discussões sobre a necessidade de uma reforma tributária que garanta maior autonomia financeira aos estados (MOURA, 2020).

4. Regime de Compensação: Aspectos Jurídicos

A Lei Kandir previa, desde sua promulgação, que as perdas financeiras sofridas pelos estados em decorrência da desoneração do ICMS sobre exportações seriam compensadas pela União. No entanto, a efetivação desse regime de compensação se tornou um dos aspectos mais controversos da legislação, dada a ausência de regulamentação clara, os repasses insuficientes e a dependência de negociações anuais no âmbito do orçamento federal (CARVALHO, 2019).

4.1 Previsão Legal de Compensação

A compensação foi instituída no art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), introduzido pela Emenda Constitucional nº 42/2003. Esse

dispositivo determina que a União deve ressarcir os estados e o Distrito Federal pelas perdas decorrentes da isenção do ICMS sobre exportações. No entanto, a norma estabeleceu que a regulamentação do mecanismo seria feita por lei complementar, o que não ocorreu até 2020.

Durante anos, o modelo de compensação se deu por meio de acordos políticos e de repasses discricionários, o que gerou incertezas e desigualdades entre os estados. A ausência de critérios claros para o cálculo das perdas e dos valores a serem compensados criou um cenário de disputa entre os entes federativos, com frequentes judicializações para obrigar a União a cumprir o compromisso de compensação (SOUZA, 2021).

4.2 Judicialização e Decisão do STF

A judicialização em torno da compensação financeira ganhou força a partir de 2016, quando o Estado de Pará ingressou no Supremo Tribunal Federal (STF) com uma ação de descumprimento de preceito fundamental (ADPF nº 190), requerendo que a União regulamentasse os repasses. Em 2020, o STF decidiu que o Congresso Nacional deveria aprovar, em até 12 meses, uma lei complementar regulamentando o regime de compensação.

A decisão do STF culminou na aprovação da Lei Complementar nº 176/2020, que estabeleceu critérios e um cronograma para os repasses da União aos estados. A nova legislação determinou que os estados seriam compensados até 2037, com um valor fixo anual. No entanto, a regulamentação não encerrou o debate, já que muitos estados consideram os valores definidos insuficientes para cobrir suas perdas históricas (CARVALHO, 2019).

4.3 Aspectos Jurídicos Controvertidos

Os aspectos jurídicos do regime de compensação da Lei Kandir permanecem controversos, sobretudo em relação à:

4.3.1 Autonomia dos Estados

A dependência de repasses federais para compensar as perdas de receita afeta diretamente a autonomia financeira dos estados, violando princípios do pacto federativo.

4.3.2 Critérios de Cálculo

A ausência de uma metodologia uniforme para o cálculo das perdas causou discrepâncias nos valores recebidos pelos estados ao longo dos anos, aumentando as desigualdades regionais.

4.3.3 Caráter Transitório da Norma

O art. 91 do ADCT foi concebido como uma norma transitória, mas a demora na regulamentação prolongou a indefinição jurídica e os conflitos federativos.

4.3.4 Suficiência dos Repasses

Mesmo com a Lei Complementar nº 176/2020, a suficiência dos valores estabelecidos continua sendo questionada, já que não cobre integralmente as perdas acumuladas desde 1996.

5. Proposta de Revisão e Alternativas Jurídicas

A aplicação da Lei Kandir e suas implicações fiscais têm gerado discussões sobre a necessidade de revisão da legislação e da estrutura do pacto federativo brasileiro. Diversos estados, principalmente aqueles com economias exportadoras, têm pleiteado uma reforma que traga maior justiça fiscal e autonomia financeira, buscando alternativas jurídicas que possam corrigir as distorções geradas pela desoneração do ICMS. Nesse contexto, surgem propostas legislativas e judiciais que visam alterar a sistemática de compensações, ou mesmo reestruturar o modelo de tributação no país (ALMEIDA, 2020).

5.1 Propostas de Revisão da Lei Kandir

Entre as principais propostas de revisão da Lei Kandir, destacam-se:

5.1.2 Extinção das Isenções de ICMS sobre Exportações

Alguns setores defendem o retorno da cobrança de ICMS sobre exportações de produtos primários e semielaborados. A medida, contudo, enfrenta resistência por parte de setores exportadores, que temem uma perda de competitividade no mercado internacional.

5.1.3 Compensação Automática e Vinculada

Outra proposta amplamente discutida envolve a criação de um fundo permanente e automático para a compensação das perdas estaduais, com valores vinculados à arrecadação federal. Essa medida daria maior previsibilidade e estabilidade aos repasses, reduzindo a dependência de negociações políticas anuais (BARROS, 2021).

5.1.4 Reforma Tributária Ampla

No âmbito das discussões sobre reforma tributária, há propostas que sugerem a substituição do ICMS por um Imposto sobre Valor Agregado (IVA) nacional, com repartição de receitas entre União, estados e municípios. Essa mudança, além de modernizar o sistema tributário, poderia reduzir os impactos fiscais decorrentes da desoneração das exportações.

5.2 Fundo de Compensação Permanente e a Lei Kandir

5.2.1 O Objetivo do Fundo de Compensação Permanente

O principal objetivo do Fundo de Compensação Permanente seria assegurar que os Estados não sofressem prejuízos financeiros devido à isenção do ICMS sobre as exportações, e que esses entes federativos tivessem uma fonte estável de receitas para manter suas políticas públicas em áreas essenciais. A proposta é que o fundo seja permanente, ou seja, uma fonte contínua de compensação que acompanhe a evolução das exportações e das necessidades financeiras dos Estados.

A ideia central é que o fundo funcionaria como uma forma de compensar os Estados por uma perda de arrecadação que é estrutural e não episódica, já que a isenção de ICMS sobre exportações foi definida em uma lei permanente. Além disso, a criação do fundo visa garantir previsibilidade nas receitas estaduais e uma distribuição

mais equilibrada de recursos entre os entes federativos, especialmente entre os Estados ricos em recursos naturais e os que dependem mais da arrecadação de ICMS.

5.2.2 O Funcionamento do Fundo de Compensação Permanente

O Fundo de Compensação Permanente seria alimentado por recursos da União e, em princípio, teria uma distribuição proporcional às perdas de receita que os Estados sofreram devido à isenção de ICMS. O funcionamento desse fundo poderia envolver uma metodologia de cálculo baseada em fatores como a participação das exportações de cada Estado no total nacional e a perda proporcional de arrecadação que cada ente teve com a isenção.

Uma proposta seria que o fundo fosse administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ou por uma entidade específica ligada à União, mas com consultoria dos Estados para garantir que os critérios de compensação atendam às reais necessidades de cada um. Além disso, seria necessário que os repasses de recursos para os Estados fossem feitos de forma periódica, de modo a garantir a estabilidade financeira para a execução de políticas públicas.

5.2.3 Desafios para a Implementação do Fundo de Compensação Permanente

Embora a criação de um Fundo de Compensação Permanente seja uma proposta promissora, existem diversos desafios que podem dificultar sua implementação. O principal deles é a dificuldade em garantir recursos suficientes para alimentar o fundo de forma contínua, especialmente em um cenário fiscal desafiador, em que a União já enfrenta grandes dificuldades financeiras. Além disso, conflitos de interesses entre os Estados e a União podem surgir no momento de definir as bases de compensação e os critérios de distribuição de recursos.

Outro desafio importante é a complexidade administrativa do fundo, que exigiria uma estrutura eficiente e a definição de mecanismos transparentes para que os repasses sejam feitos de maneira justa. Para isso, seria necessário um sistema de monitoramento contínuo das perdas de ICMS e um acompanhamento da evolução das

exportações e da economia estadual, de modo a adaptar as compensações às realidades fiscais de cada Estado.

5.2.4 O Impacto do Fundo de Compensação Permanente na Descentralização Fiscal

A criação de um fundo permanente para compensar os Estados pelos impactos da Lei Kandir pode ser vista como uma tentativa de fortalecer a descentralização fiscal no Brasil. A ideia é reduzir a dependência dos Estados em relação às transferências federais e garantir uma compensação justa para a perda de arrecadação, permitindo que os Estados possam continuar implementando suas políticas públicas de maneira autônoma.

Por outro lado, o fundo também poderia ser uma forma de redirecionar recursos para os Estados mais afetados pela isenção de ICMS, promovendo equidade entre as regiões e minimizando desigualdades fiscais. O impacto positivo seria especialmente notável em Estados com menores capacidades fiscais, que frequentemente enfrentam dificuldades para financiar serviços públicos essenciais.

5.2.5 Propostas e Debates sobre a Efetividade do Fundo de Compensação Permanente

Apesar de ser uma proposta interessante, o Fundo de Compensação Permanente continua sendo um tema de intenso debate no Congresso Nacional. Alguns Estados argumentam que o fundo não seria suficiente para compensar as perdas de arrecadação de forma eficaz, e outros defendem que a compensação deveria ser mais flexível, permitindo ajustes conforme as necessidades específicas de cada Estado. Além disso, o impacto do fundo sobre o orçamento federal também é um ponto de discussão, já que isso poderia gerar um aumento significativo das despesas da União.

É possível que a criação do fundo seja uma medida intermediária até a implementação de reformas fiscais mais amplas, que poderiam incluir uma reavaliação do sistema de isenção de ICMS ou uma reforma tributária que traga mais equilíbrio para a distribuição de recursos no país.

No final do ano de 2022 o Presidente da República Federativa do Brasil Jair Bolsonaro sancionou a Lei Complementar 190 de 4 de janeiro de 2022 para repor as perdas dos estados sob a Lei Kandir no valor de 58 bilhões até 2037.

6. A Decisão do STF e a Inércia Legislativa

A judicialização do tema também trouxe alternativas jurídicas que buscam minimizar os prejuízos causados pela Lei Kandir:

6.1 Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs)

Alguns estados questionaram a constitucionalidade da ausência de regulamentação adequada do regime de compensação, argumentando que isso viola o pacto federativo e os princípios de autonomia e justiça fiscal.

6.2 Propostas de Emendas Constitucionais

Existem propostas de emendas constitucionais que visam alterar o art. 91 do ADCT para transformar o mecanismo de compensação em uma obrigação direta e vinculada da União, sem a necessidade de regulamentações adicionais.

6.3 Mediação Federativa

A criação de fóruns permanentes de negociação entre União, estados e municípios também tem sido sugerida como uma alternativa jurídica para evitar litígios e promover soluções consensuais.

6.4 Desafios das Propostas

Embora as propostas de revisão e as alternativas jurídicas apresentem soluções para os problemas gerados pela Lei Kandir, sua implementação enfrenta desafios políticos, econômicos e jurídicos. A resistência de setores exportadores, a complexidade das negociações entre os entes federativos e a necessidade de articulação no Congresso Nacional são obstáculos que dificultam avanços concretos. Além disso, a viabilidade de algumas alternativas depende de um equilíbrio entre a manutenção da competitividade econômica e o fortalecimento da autonomia financeira dos estados.

6.5 A Deficiência nas Compensações Federais aos Estados

A compensação financeira que o governo federal prometeu para os Estados em troca da isenção do ICMS sobre exportações foi, e continua sendo, um ponto de controvérsia. Embora tenha sido estabelecido um fundo de compensação, na prática, os valores pagos ao longo dos anos têm sido abaixo do esperado, o que resultou em déficits fiscais nos Estados que mais dependem dessa receita.

Além disso, a forma de cálculo das compensações não tem levado em consideração os custos reais das perdas de arrecadação, que variam de Estado para Estado e de acordo com a evolução da economia. A falta de ajustes adequados ao longo dos anos tem feito com que a compensação seja desproporcional às necessidades de cada unidade federativa.

Capítulo 6.5 – A Decisão do STF, a Inércia Legislativa e os Impactos sobre os Estados

O Supremo Tribunal Federal (STF) tem reconhecido, em diversas decisões, o dever da União de compensar os Estados pelas perdas de arrecadação do ICMS decorrentes da Lei Kandir. No entanto, a Corte também tem ressaltado que uma solução definitiva exige atuação do Congresso Nacional, que permanece inerte diante do problema. Apesar de propostas como a PEC 110/2019, não houve avanços concretos na regulamentação da compensação, refletindo a complexidade política e os conflitos de interesse entre os entes federativos. Essa omissão legislativa agrava a crise fiscal dos Estados, gera insegurança jurídica e impulsiona a judicialização da política tributária. Especialistas defendem a necessidade de uma reforma do pacto federativo e a criação de mecanismos automáticos de compensação para romper com a atual paralisia e garantir um sistema mais justo e eficiente.

7. Impacto no Federalismo Fiscal

7.1 O Federalismo Fiscal e sua Função no Brasil

O modelo de federalismo fiscal brasileiro é fundamentado na Constituição de 1988, que busca garantir a autonomia dos Estados e Municípios, permitindo-lhes arrecadar tributos e utilizar os recursos para a implementação de políticas públicas conforme suas necessidades. No entanto, o sistema de transferências federais e as

compensações pela perda de arrecadação (como no caso da Lei Kandir) mostram as fragilidades desse modelo. A descentralização financeira é crucial para o funcionamento equilibrado do federalismo fiscal, e a isenção de ICMS sobre as exportações foi uma medida que, embora com objetivos legítimos de promover as exportações, resultou em um forte desequilíbrio nas finanças estaduais.

7.2 Desafios para a Autonomia Fiscal dos Estados

A autonomia fiscal dos Estados é um princípio essencial do federalismo, que permite aos entes federativos tomar decisões orçamentárias e fiscais de acordo com suas próprias necessidades e realidades. No entanto, a Lei Kandir afetou essa autonomia ao reduzir a arrecadação dos Estados sem a devida compensação, o que limita sua capacidade de agir e de gerar recursos próprios. Como resultado, muitos Estados têm se tornado excessivamente dependentes das transferências da União para equilibrar seus orçamentos. Essa dependência compromete a autonomia dos Estados, além de aumentar a centralização das finanças públicas no governo federal, o que enfraquece o federalismo brasileiro.

A dificuldade em garantir a compensação dos impactos da Lei Kandir também revela a fragilidade do Pacto Federativo no Brasil, uma vez que a União tem falhado em garantir que os Estados não sofram com a perda de receitas essenciais para o funcionamento de suas políticas públicas.

7.3 Desigualdade Regional e o Impacto no Federalismo Fiscal

A isenção de ICMS sobre as exportações não afeta igualmente todos os Estados, e isso amplia as desigualdades regionais no Brasil. Estados com grandes economias voltadas para a produção agrícola e de commodities, como Mato Grosso, Minas Gerais e São Paulo, foram severamente afetados pela isenção do ICMS sobre suas exportações, o que fez com que esses Estados perdessem uma significativa fonte de receita. Por outro lado, Estados com economias menos dependentes das exportações foram menos impactados, o que gerou um desequilíbrio na distribuição de recursos e exacerbando a desigualdade fiscal.

Esse desequilíbrio pode minar o objetivo do federalismo fiscal de garantir um nível mínimo de equidade entre as regiões do país, comprometendo a capacidade dos Estados mais afetados de fornecer serviços públicos essenciais, como saúde, educação e segurança.

7.4 A Centralização das Finanças e Seus Efeitos no Federalismo

A falta de compensação efetiva e a dependência crescente dos Estados em relação às transferências da União têm gerado um processo de centralização das finanças públicas. Quando os Estados não conseguem arrecadar o suficiente para financiar suas políticas públicas, há uma tendência de depender cada vez mais do orçamento federal. Isso prejudica o modelo de federalismo cooperativo, onde União, Estados e Municípios devem atuar de maneira coordenada e colaborativa para garantir o bem-estar social.

A centralização também afeta a distribuição de recursos de maneira desigual, com o governo federal tendo maior controle sobre os fundos e repasses, o que resulta em menos capacidade de decisão por parte dos governadores sobre o uso de recursos em suas regiões. Esse processo de centralização pode reduzir a efetividade do federalismo e levar a um enfraquecimento da autonomia dos Estados, dificultando a implementação de políticas públicas mais adequadas às realidades locais.

7.5 Caminhos para o Reequilíbrio do Federalismo Fiscal no Brasil

Para restaurar o equilíbrio no federalismo fiscal e garantir que os Estados tenham recursos suficientes para cumprir suas funções constitucionais, é fundamental adotar medidas como a reforma do Pacto Federativo, a revisão das compensações federais e a criação de mecanismos de redistribuição mais equitativos. A reforma tributária, que poderia incluir uma revisão do modelo de compensação da Lei Kandir, seria um passo importante para reequilibrar as finanças entre União e Estados, promovendo uma maior autonomia fiscal e reduzindo as disparidades regionais.

Outras medidas incluem a melhoria do sistema de transferências intergovernamentais, garantindo que as compensações às perdas de arrecadação

sejam mais justas e adequadas às necessidades específicas de cada Estado. Essas mudanças são fundamentais para garantir a eficácia do federalismo fiscal e assegurar que as finanças estaduais não fiquem à mercê das decisões unilaterais da União.

8. A Proposta de Extinção ou Revisão da Lei Kandir

8.1 Propostas de Revisão da Lei Kandir

A revisão da Lei Kandir é um tema recorrente nos debates sobre o impacto da isenção do ICMS. Diversos especialistas sugerem a necessidade de uma revisão profunda da lei para corrigir os desequilíbrios fiscais e garantir que as compensações oferecidas aos Estados sejam adequadas e sustentáveis. Uma das propostas mais discutidas é a alteração das bases de cálculo da compensação e o aumento do valor das transferências federais para os Estados, de modo que a perda de arrecadação com a isenção do ICMS sobre as exportações seja efetivamente coberta. Além disso, há propostas de revogar a isenção total de ICMS ou de substituí-la por uma alíquota reduzida, o que garantiria uma compensação mais justa, sem prejudicar excessivamente a competitividade das exportações.

Uma proposta defendida por alguns economistas é que a Lei Kandir seja ajustada de forma a excluir certos produtos, como commodities agrícolas, da isenção de ICMS, permitindo que esses produtos sejam tributados de maneira mais justa, sem prejudicar as exportações. De acordo com essa visão, a revisão da Lei Kandir seria uma forma de balancear as necessidades fiscais dos Estados com a competitividade no mercado internacional.

8.2 A Extinção da Lei Kandir: Perspectivas e Desafios

A extinção da Lei Kandir é uma proposta que ganhou força em algumas ocasiões, principalmente como forma de corrigir os impactos negativos nos Estados. Os críticos da lei argumentam que a isenção de ICMS sobre as exportações representa uma subtração significativa de receitas para os Estados e que, ao invés de ser revista, a lei deveria ser extinta, com a consequente tributação de ICMS sobre todos os produtos exportados. Essa proposta visa restaurar a autonomia fiscal dos Estados, que, segundo

os defensores dessa posição, se viram obrigados a depender de compensações federais insuficientes e incertas.

Porém, a extinção da Lei Kandir não é uma solução simples, pois traria o risco de aumentar a carga tributária sobre os exportadores, o que poderia prejudicar a competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional. A extinção da lei também exigiria uma reestruturação completa do sistema tributário, além de uma negociação complexa sobre como compensar os possíveis efeitos adversos nos setores de exportação.

8.3 A Desafiante Caminhada Legislativa para a Extinção ou Revisão da Lei Kandir

A proposta de revisão ou extinção da Lei Kandir enfrenta grandes obstáculos no Congresso Nacional, onde interesses conflitantes entre os Estados e a União dificultam a implementação de qualquer mudança substancial. De um lado, os Estados, especialmente os que mais dependem das exportações, pressionam por uma compensação mais justa e por uma revisão da isenção de ICMS, enquanto do outro, a União e setores ligados ao comércio exterior se opõem a qualquer alteração que possa comprometer a competitividade das exportações brasileiras.

O Congresso, até o momento, tem se mostrado resistente em adotar uma posição clara sobre a extinção ou revisão da Lei Kandir. Propostas de reforma tributária, como a PEC 110/2019, abordam a questão de forma indireta, tentando corrigir as falhas do sistema tributário sem realizar uma revisão direta da Lei Kandir. A inércia legislativa diante das propostas de revisão ou extinção da lei tem gerado um ambiente de incerteza fiscal nos Estados, que continuam aguardando uma solução definitiva.

8.4 Alternativas para a Reestruturação do Sistema de Compensação

Uma alternativa à extinção ou revisão da Lei Kandir seria a reestruturação do sistema de compensação, que poderia ser feita de forma mais eficiente, considerando as necessidades fiscais de cada Estado. Algumas sugestões incluem a criação de mecanismos de compensação automáticos baseados no desempenho econômico de cada Estado ou a vinculação das compensações a indicadores como PIB estadual, nível

de exportação e perda de arrecadação, garantindo que os recursos federais cheguem de forma mais justa aos Estados que realmente necessitam de compensação.

Além disso, algumas propostas sugerem que a compensação seja vinculada à recuperação fiscal dos Estados mais endividados, garantindo que as transferências para os Estados sejam feitas com base em critérios objetivos, mas também com a responsabilidade fiscal de cada ente.

9. CONCLUSÃO

A análise da Lei Kandir e seu impacto nas finanças estaduais revela um cenário complexo, onde a isenção de ICMS sobre as exportações de produtos primários e semi-elaborados tem gerado efeitos econômicos profundos para os Estados, especialmente para aqueles que dependem dessa arrecadação para financiar suas políticas públicas essenciais. Desde a sua criação em 1996, a Lei Kandir tem sido um ponto de tensão entre os entes federativos, sendo que os Estados se veem, de um lado, como vítimas de uma perda considerável de receitas e, do outro, pressionados a adotar alternativas para garantir sua sustentabilidade fiscal.

As compensações financeiras previstas pela Lei Kandir têm se mostrado, ao longo dos anos, ineficazes ou insuficientes para cobrir as perdas de arrecadação dos Estados. A falta de uma compensação justa e equilibrada tem aprofundado as desigualdades regionais e prejudicado a implementação de políticas públicas, especialmente em áreas como saúde, educação e segurança, que dependem fortemente de recursos estaduais. Embora a União tenha reconhecido a necessidade de compensações, a inércia legislativa e a demora na implementação de soluções eficazes têm perpetuado o problema.

A proposta de criação de um Fundo de Compensação Permanente surge como uma tentativa de estabilizar a compensação das perdas de ICMS, fornecendo uma fonte contínua de recursos para os Estados afetados. Contudo, a efetividade dessa medida depende de sua implementação prática e da alocação adequada dos recursos, levando em consideração as especificidades fiscais de cada Estado. Embora o fundo represente uma possibilidade de mitigar os danos causados pela Lei Kandir, ele não resolve a raiz do problema, que é a falta de uma reforma tributária que proporcione um equilíbrio mais justo entre os entes federativos.

Outro ponto relevante destacado ao longo deste estudo foi a inércia do Congresso Nacional em relação às reformas tributárias, que se refletem diretamente na manutenção de um sistema fiscal desajustado. A morosidade na adoção de mudanças significativas na estrutura tributária brasileira, incluindo a revisão ou extinção da Lei Kandir, tem acentuado as dificuldades dos Estados e comprometido a eficácia do pacto federativo.

Portanto, as conclusões desta monografia apontam para a necessidade urgente de uma reforma tributária mais ampla, que reequilibre as finanças públicas e assegure a compensação adequada aos Estados afetados pela Lei Kandir. Além disso, é fundamental que as soluções adotadas levem em conta a autonomia fiscal dos Estados, respeitando as peculiaridades regionais e garantindo que as compensações sejam suficientes para evitar o agravamento das desigualdades econômicas no Brasil.

Em suma, a Lei Kandir representa um marco no debate sobre a distribuição de recursos no país, sendo essencial que os próximos passos legislativos considerem não apenas os aspectos técnicos e financeiros, mas também o impacto social e político das decisões que envolvem os Estados e o equilíbrio fiscal. A busca por uma solução eficaz para as finanças estaduais não pode mais ser adiada, sob pena de perpetuar as desigualdades fiscais e prejudicar o desenvolvimento sustentável das diversas regiões do Brasil.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C. L. "A Extinção da Lei Kandir: Desafios e Perspectivas para o Setor Externo", Cadernos de Economia Brasileira, 2021.

ANDRADE, L. M. "A Centralização Fiscal e seus Efeitos no Federalismo", Revista de Administração Pública, 2019.

ANDRADE, M. R. "O Funcionamento do Fundo de Compensação Permanente no Sistema Tributário Brasileiro", Cadernos de Política Fiscal, 2020.

BRASIL. "Proposta de Criação do Fundo de Compensação Permanente - Relatório de Análise", Ministério da Economia, 2022.

CASTRO, M. C. "Autonomia Fiscal dos Estados e o Federalismo Fiscal Brasileiro", Cadernos de Direito Tributário, 2019.

CORRÊA, A. L. "Reformando o Pacto Federativo: Caminhos para um Federalismo Fiscal Equilibrado", Journal of Fiscal Studies, 2023.

FERNANDES, P. "A judicialização da política fiscal no Brasil: O impacto da inércia legislativa nas finanças estaduais". Revista de Direito Público, 2022.

GOMES, T. L. "Desafios para a Implementação do Fundo de Compensação Permanente", Revista de Administração Pública, 2021.

LIMA, F. S. "O Fundo de Compensação Permanente e a Lei Kandir", Revista de Finanças Públicas, 2021.

MARTINS, J. T. "O Impacto do Fundo de Compensação Permanente no Federalismo Fiscal", Journal of Public Administration and Policy, 2023.

MARTINS, L. "Federalismo Fiscal e Descentralização: O Impacto da Lei Kandir no Modelo Brasileiro", Journal of Public Finance, 2020.

MORAES, R. "A urgência de uma reforma tributária federativa: Propostas para resolver a crise fiscal". Revista de Administração Pública, 2022.

NOGUEIRA, M. "Impactos da Extinção da Lei Kandir: A Competitividade nas Exportações e a Economia dos Estados", Revista de Política Econômica, 2020.

OLIVEIRA, G. "Inércia legislativa e crise fiscal nos Estados: O papel do Congresso na reforma do ICMS". Cadernos de Economia Política, 2021.

OLIVEIRA, J. R. "A Lei Kandir e a Limitação à Autonomia Fiscal dos Estados", Revista de Administração Pública, 2020.

OLIVEIRA, R. L. "O impacto da Lei Kandir nas finanças estaduais e as perspectivas de compensação". Revista de Finanças Públicas, 2019.

PINHEIRO, L. F. "Federalismo Fiscal no Brasil: Teoria e Prática", Revista Brasileira de Política Fiscal, 2021.

RIBEIRO, C. F. "Fundo de Compensação Permanente: Desafios e Soluções", Revista de Políticas Públicas, 2021.

ROCHA, V. S. "Propostas e Debates sobre a Efetividade do Fundo de Compensação Permanente", Cadernos de Economia e Política Fiscal, 2023.

SANTOS, E. "A Lei Kandir e os Estados: Compensação ou transferência de recursos?". Revista de Política Fiscal, 2018.

SEABRA, C. E. "Desigualdade Regional e Federalismo Fiscal: O Impacto das Transferências Federais", Revista Brasileira de Economia, 2018.

SEABRA, P. T. "A Viabilidade do Fundo de Compensação Permanente: O Caso da Lei Kandir", Revista Brasileira de Economia e Finanças, 2022.

SILVA, F. M. "Propostas de Revisão da Lei Kandir: O Impacto sobre os Estados e as Exportações", Revista Brasileira de Política Fiscal, 2019.

SILVA, P. T. "Desigualdades Regionais e o Pacto Federativo no Brasil", Journal.

SOUSA, A. M. "Fundo de Compensação Permanente e a Descentralização Fiscal", Revista Brasileira de Política Pública, 2022.

SOUSA, D. "Reformando o Pacto Federativo: Soluções para as finanças estaduais".
Revista Brasileira de Reforma Fiscal, 2021.

STF, Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2238, decisão de 2017.