



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO

**OS 26 ANOS DA LEI KANDIR E SEUS EFEITOS NEGATIVOS NAS FINANÇAS E
POLÍTICAS PÚBLICAS DO ESTADO DO PARÁ: uma análise à luz do federalismo
fiscal e da Constituição Federal**

RICARDO PESSOA DE ALMEIDA LOPES

BELÉM
2023

**OS 26 ANOS DA LEI KANDIR E SEUS EFEITOS NEGATIVOS NAS FINANÇAS E
POLÍTICAS PÚBLICAS DO ESTADO DO PARÁ: uma análise à luz do federalismo
fiscal e da Constituição Federal**

**THE 26 YEARS OF THE KANDIR LAW AND ITS NEGATIVE EFFECTS ON
FINANCES AND PUBLIC POLICIES IN THE STATE OF PARÁ: an analysis in the
light of fiscal federalism and the Federal Constitution**

Orientando: Ricardo Pessoa de Almeida Lopes¹

Orientador: Alexandre Coutinho da Silveira²

Resumo

A Lei Kandir foi um instrumento legal pelo qual a União, ao promover a desoneração do ICMS das exportações de produtos primários e semielaborados, aumentou o saldo da balança comercial brasileira, contudo como os mecanismos compensatórios criados para repor as perdas que os estados que mais exportavam tiveram, se revelaram insuficientes, os efeitos de suas disposições legais acabaram por provocar um quadro de grande desigualdade regional, que contraria um dos objetivos fundamentais da República Brasileira. O presente artigo irá se debruçar sobre a situação financeira e social do Pará, que foi um dos estados mais afetados pelas desonerações, e possuidor de um IDH com índices ruins, sendo também amparado por um relatório técnico produzido pelo TCE/PA, fazendo a análise da ADO 25 do STF e com o auxílio de alguns estudiosos do federalismo fiscal brasileiro, que em uníssono concordaram que embora tenha havido sim um incremento das exportações brasileiras, o princípio federativo sob o qual a nova ordem constitucional foi construída foi claramente arranhado, uma vez que a política de desonerações que foi empreendida pela Lei Kandir, provocou com as perdas de receitas fiscais e compensações que se revelaram insuficientes, um desequilíbrio no federalismo fiscal brasileiro e um quadro de subdesenvolvimento no Pará, uma vez que não houve uma melhora nos índices sociais do estado, mesmo com o aumento das exportações paraenses, principalmente de minérios, diante desta situação é possível concluir que as disposições legais da Lei Kandir, embora não tenham sido a causa, contribuíram para o agravamento de um quadro de subdesenvolvimento que já existia no Pará, em um federalismo que se revelou desequilibrado.

Palavras-chave: Lei Kandir; federalismo fiscal; desigualdade regional; federalismo desequilibrado; Estado do Pará

¹ Graduando da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Pará

² Professor concursado de Direito Financeiro e Direito Tributário da Universidade Federal do Pará (desde 2022). Doutor pela Universidade de São Paulo (2018). Mestre pela Universidade de São Paulo (2014). Pós graduado em Direito Tributário pela Fundação Getúlio Vargas (2010). Graduado em Direito pela Universidade Federal do Pará (2007). Advogado. Professor de cursos de pós-graduação. Atua profissionalmente nas áreas de Direito Tributário e Financeiro e tem como interesses primordiais, academicamente, as disciplinas de Direito Financeiro e Tributário, e suas relações com Direito Constitucional, Econômico e Ambiental, bem como suas relações com estudos empíricos em Economia, Sociologia e Ciência Política

Abstract

The Kandir Law was a legal instrument by which the Union, by promoting the exemption of ICMS on exports of primary and semi-finished products, increased the balance of the Brazilian trade balance, however as the compensatory mechanisms created to replace the losses that the states that exported the most had, proved to be insufficient, the effects of its legal provisions ended up causing a picture of great regional inequality, which goes against one of the fundamental objectives of the Brazilian Republic. This article will focus on the financial and social situation of Pará, which was one of the states most affected by the exemptions, and has an HDI with poor indexes, being also supported by a technical report produced by the TCE\PA, making the analysis of ADO 25 of the STF and with the help of some scholars of Brazilian fiscal federalism, who in unison agreed that although there was indeed an increase in Brazilian exports, the federative principle under which the new constitutional order was built was clearly scratched, since that the exemption policy that was undertaken by the Kandir Law, caused by the loss of tax revenues and compensations that proved to be insufficient, an imbalance in Brazilian fiscal federalism and a framework of underdevelopment in Pará, since there was no improvement in social indices of the state, even with the increase in exports from Pará, mainly of ores, in view of this situation it is possible to conclude that the legal provisions of the Kandir Law, although they were not the cause, contributed to the worsening of a situation of underdevelopment that already existed in Pará, in a federalism that turned out to be unbalanced.

Keywords: Kandir Law; fiscal federalism; regional inequality; unbalanced federalism; State of Pará

1. INTRODUÇÃO

No ano de 1988, quando a atual ordem constitucional foi devidamente estabelecida, tendo como base da mesma o princípio do federalismo, o arcabouço constitucional se ocupou de estabelecer, as atribuições inerentes à cada um dos entes federados, seja ele a União, um dos Estados-membros, os Municípios ou o Distrito Federal, cada um destes recebeu competências bem delimitadas, que deveriam ser exercidas pelos mesmos, e para garantir que os recursos estivessem disponíveis para tal exercício, a CRFB nos seus artigos que vão de 145 até o 162, estabeleceu as bases do sistema tributário brasileiro, começando pelos princípios gerais até a questão da repartição de receitas tributárias³.

A intenção do constituinte ao estabelecer as bases do sistema tributário brasileiro na Constituição Federal, era garantir que os entes federados tivessem as receitas para que pudessem garantir que as competências constitucionalmente previstas para os mesmos

³ Moraes (2014) p. 887, menciona ainda que o constituinte fez uma restrição ao Congresso Nacional quando estabeleceu as competências tributárias de maneira clara, mencionado a limitação ao poder de tributar bem como as repartições que devem ser feitas.

pudessem ser cumpridas de maneira satisfatória, estabelecendo ainda vários mecanismos de partilhas de receita fiscal entre aqueles entes que compõem a federação brasileira.

O pacto federativo que foi firmado através da série de distribuição de competências tributárias, que foram repartidas entre a União, os Estados-Membros, os Municípios e o Distrito Federal, começou de acordo com (BATISTA JÚNIOR, 2018, p.452) “a ser arranhado”, quando ocorreu a edição da Lei Complementar 87/96, popularmente conhecida como Lei Kandir.

A legislação que foi mencionada anteriormente, foi a responsável por garantir que não houvesse a incidência de ICMS, que é um imposto de competência estadual, sobre produtos primários e semi elaborados que tivessem como destino o exterior, não possibilitando que os estados pudessem arrecadar mais os seus recursos tributários oriundos de tal tributo, contudo o art. 31 da LC 87/96, previa mecanismos destinados a compensar os estados por suas perdas substanciais, entretanto tais mecanismos se revelaram insuficientes para repor as perdas, provocando um quadro de perda de receitas e de subdesenvolvimento nos estados mais afetados como o Pará.

As perdas paraenses em virtude da política de desoneração de exportações que foi levada a cabo por meio da Lei Kandir, tiveram dois efeitos principais, as perdas financeiras que foram substanciais, e quadro de subdesenvolvimento regional, que se configurou, por meio de uma estagnação dos indicadores sociais paraenses, estando o Pará com o 24º melhor IDH, entre todas as 27 unidades federativas, mantendo o quadro de intensa desigualdade regional, fato que vai de encontro com aquilo que enuncia o art.3,III, da Constituição Federal, que elenca entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a erradicação da pobreza e da marginalização bem como a redução das desigualdades sociais e regionais.

O trabalho por meio de uma análise criteriosa dos princípios constantes na CRFB, daquilo que dispõe o federalismo fiscal brasileiro e seus estudiosos e se debruçando sobre a situação social e fiscal paraense, as desonerações previstas pela Lei Kandir. Irá analisar o caso do Pará e esclarecer se houve uma alteração no equilíbrio federativo?.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 ANÁLISE DO FEDERALISMO BRASILEIRO

A maneira como o federalismo brasileiro se estruturou ao longo das décadas, pode ser explicada, fazendo uma pequena síntese sobre como a história constitucional brasileira se deu, é vital lembrar que ao contrário dos demais países americanos o Brasil, não foi constituído imediatamente como uma república federal, com competências constitucionais,

inclusive tributárias, bem delimitadas entre os seus entes federados, uma vez que a estrutura de Estado vigente em tal época era a unitária, já que o país era constituído de províncias com pouca autonomia diante do poder imperial, que até mesmo nomeava os presidentes provinciais, infelizmente a existência de um ente central que terá grande poder de intervenção nos entes menores será a regra no Brasil até a Proclamação da República Serra e Afonso (1999).

O advento da Proclamação da República no ano de 1889, prometeu inaugurar um novo capítulo na história do federalismo brasileiro, as províncias viraram estados, aparentemente os mesmos ganharam mais autonomia, contudo devido ao modelo de federalismo centrífugo que estava enraizado no modelo de estado brasileiro, as intervenções de um poder central nos entes menores continuavam, embora nas primeiras décadas da nascente experiência republicana brasileira a intervenção na União tenha sido bem fraca, com a chegada de Vargas ao poder federal, esta realidade se altera, em seu governo ocorre um grande acúmulo de receitas por parte do governo federal.

Quando o Presidente Vargas em 1945 deixa o poder, os estados passam a deter uma fatia maior das receitas tributárias, processo que durante as décadas seguintes continua, contudo quando o Golpe de 1964 ocorre, o caráter centralizador dos militares é transferido até mesmo para tais atribuições, tal centralização será alterada quando a Constituição de 1988 foi promulgada, e aparentemente o problema da centralização de receitas estava resolvido⁴.

Tal análise é de suma importância já que Carta Constitucional brasileira, menciona em seu primeiro artigo que a república federativa brasileira é “formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”⁵. Diante deste fato é assim cabível mencionar que quaisquer ações jurídicas com reflexos no campo financeiro, de forma inevitável irão repercutir tanto positivamente quanto negativamente, nos mesmos.

2.2 LEI KANDIR: CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Para que se possa entender de maneira completa as razões pelas quais a Lei Kandir, provocou e ainda provoca muitas controvérsias por parte de Estados e Municípios, é preciso que haja a compreensão das razões que levaram à sua promulgação por parte do Congresso Nacional, no ano de 1996, o Brasil estava com um déficit muito substancial em

⁴ SERRA e AFONSO (1999) p.6, mencionam que a concentração de receitas pela União no ano de 1980 chegou a 70%, contra uma participação de 60% nos anos de 1960, decrescendo para menos de 60% depois de 1988.

⁵ Ver art.1º da Constituição Federal, onde o constituinte, se preocupava com a harmonia constitucional entre os entes federados.

sua balança comercial, isto significa que havia um valor muito maior de mercadorias e serviços que eram importados do que aqueles que eram exportados, diante de tal situação complexa, já que o déficit naquele ano era de 5,55 bilhões de dólares, o governo FHC, viu a necessidade de formular uma legislação que pudesse estimular as exportações do país, foi nesta conjuntura econômica que a Lei Complementar 87/96 foi promulgada, aumentando as exportações da nação, mas tornando a vida financeira dos Estados e Municípios muito complicada.

A principal questão que se deve pensar quando se analisa a Lei Kandir, é que em primeiro lugar, não se questionará a legitimidade da União de implementar um aumento das exportações nacionais por meio dessa legislação, uma vez que a carta constitucional brasileira em seu art.22,VIII, lhe garante o direito de legislar privativamente sobre o comércio exterior, porém em segundo lugar não é possível pensar os seus efeitos, de maneira dissociada daquilo que diz o art.3º, inciso III da CRFB, mencionando que um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil será a diminuição das desigualdades regionais Nobre e Tupiassu (2023).

Embora a União, no exercício de suas competências constitucionais tenha promulgado a Lei Kandir, visando o aumento das exportações, tendo logrado êxito em tal intuito, também é cabível falar, que ela agravou um quadro bem sério de subdesenvolvimento em alguns estados brasileiros já que “feriu mortalmente a fonte de recursos dos estados que se dedicam à atividade de exportação de produtos primários, como Minas Gerais e Pará” (BATISTA JÚNIOR, 2018, p.461) .

2.3 AS TENTATIVAS DE EFETUAR AS COMPENSAÇÕES DEVIDAS

Ao longo do processo de promulgação da Lei Kandir, a União, percebendo que os estados poderiam ter perdas financeiras, foi estabelecido no art.31 da referida lei um mecanismo de compensações financeiras que seria composto por dois estágios.

O primeiro estágio que seria aplicado com o intuito de compensar os estados, era o seguro-receita, cujo os valores que seriam tomados como base de cálculo para a fixação dos montantes compensatórios que deveriam ser pagos, eram aqueles que seriam oriundos das operações de circulação de mercadorias e prestações de serviços, no período de referencia de junho de 1995 até julho de 1996, tal mecanismo teria sua vigência até o ano de 2002, quando então as compensações seriam repassadas via Lei Orçamentária Anual da União, cujos valores eram definidos de maneira prévia.

O mecanismo do seguro-receita contudo foi suspenso nos anos de 2000 até 2002, em virtude da promulgação da LC 102\00, que como foi falado anteriormente, suspendeu o

seguro-receita e estabeleceu valores fixos para as compensações, não sendo este critério muito justo, já que:

Passou a ser transferido não mais um valor apurado de conformidade com as perdas nas exportações, mas um valor aleatório estabelecido pelo jogo de forças político, consignado como crédito orçamentário. Deixou de existir a correlação entre o que havia sido desonerado das exportações e compensado aos exportadores através do reconhecimento de créditos. (SCAFF, 2012, p.50).

A continuidade das controvérsias relativas às compensações, resultou na promulgação da LC 115\02, que adotou como critério de divisão de recursos os percentuais de participação que constavam no anexo desta lei, sendo os maiores recebedores: São Paulo com uma porcentagem de 31,1418%, em segundo estaria Minas Gerais com 12,9041%, em terceiro o Paraná com 10,0826%, em quarto o Rio Grande do Sul com 10,0445%, na quinta posição o Rio de Janeiro com uma participação de 5,8650%, e por fim o Pará com a porcentagem de 4,3637%.

O Congresso Nacional, tentando resolver a questão das compensações que deveriam ser pagas aos estados, promulgou a EC 42\03, que possui dois pontos principais, o primeiro deles é o de transformar o que era uma hipótese de não incidência de ICMS, constante na Lei Kandir, em uma imunidade de fato, já que estaria no corpo constitucional, e o segundo ponto importante, é que ocorre no art.91 do ADCT, o reconhecimento de que estados e municípios deveriam ser compensados por suas perdas arrecadatórias conforme texto abaixo:

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 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 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.

O art.91 do ADCT, mesmo que traga em seu conteúdo jurídico, que as compensações devam ser pagas, impõe um limite para o pagamento das mesmas, o § 2º do referido artigo, menciona que tal compensação somente será devida, se a arrecadação fosse inferior a 80% daquilo que deveria ser, no caso da tributação estar concentrada no estado de destino, entretanto Nobre e Tupiassu (2023), lembram que o referido parágrafo deixava uma dúvida, já que não ficava claro, se a porcentagem de 80% deveria ser verificada de estado para estado, ou somente quando todas as unidades da federação juntas chegassem em tal porcentagem.

A União mesmo com tamanho esforço para compensar os outros entes federados não logrou em garantir compensações adequadas de acordo com Nobre e Tupiassu (2023), uma vez que, ao longo dos anos os montantes destinados para esta finalidade foram sendo paulatinamente reduzidos, começando com R\$ 3,87 bilhões no ano de 2003 até chegar a cifra de R\$ 1,95 bilhões a partir do ano de 2006.

As controvérsias sobre o §2º do art.91 do ADCT, bem como a demora por parte do Congresso Nacional, em promulgar uma nova lei para regulamentar os repasses, acabaram por provocar o ajuizamento da ADO 25 no STF, por parte do Pará.

2.4 JULGAMENTO DA ADO 25 PELO STF E O RECONHECIMENTO DA OMISSÃO LEGAL

Como mencionado no tópico anterior, as controvérsias relativas ao §2º do art.91 do ADCT, bem como a omissão do Congresso Nacional, em editar e promulgar uma nova lei que regulamentasse os repasses compensatórios aos estados, levou o Governador do Pará, representado pelo Procurador-Geral do Estado, a propor no STF a ADO 25, visando garantir que a omissão legislativa do Congresso Nacional fosse devidamente sanada.

As alegações que foram feitas pelo Estado autor afirmam ter ocorrido perda substancial de receitas da ordem de R\$ 15 bilhões entre os anos de 1996 até 2002, tal valor levou em conta o valor de R\$ 20,5 bilhões, que o estado alega que deixou de arrecadar, descontado o valor de R\$ 5,5 bilhões que efetivamente foram compensados pela União.

A Advocacia Geral da União contudo, negou que houvesse uma omissão constitucional, atuando em duas linhas de argumentação, ela afirmou que em primeiro lugar, já haviam projetos de lei complementar no Congresso Nacional para regulamentar os repasses e os repasses estariam sim, sendo feitos de acordo com o disposto no §3º, do art.91 do ADCT.

Para o Ministro Gilmar Mendes, que atuou como relator da ação, iniciou o seu voto efetuando uma interligação aquilo que deveria ser autonomia financeira dos entes federados e aquilo que se esperava de um federalismo cooperativo, alegando que as desonerações da Lei Kandir, tivessem impedido a exportação de impostos, também era cabível dizer que elas poderiam afetar a autonomia financeira dos entes subnacionais, mencionando que tal afetação poderiam ser sentida com mais ênfase naqueles que exportam mais produtos primários e semielaborados.

Ao analisar as linhas de argumentação da AGU, o relator, entendeu que havia uma certa *inertia deliberandi*, tendo em vista que já haviam se passado mais de dez anos desde que a emenda constitucional havia sido promulgada, e nenhuma lei que pudesse regulamentar os repasses havia sido aprovada, gerando prejuízos para os estados.

O segunda afirmação da linha de argumentação da AGU, que o relator analisou, foi justamente o argumento de que os repasses estariam sendo feitos de acordo com o disposto no art.91 do ADCT, o Ministro Gilmar Mendes lembrou que havia uma clara similaridade do caso em análise com a ADI 875, onde os critérios para a partilha do Fundo de Participação dos Estados, foram declarados inconstitucionais, dado o fato de que os critérios de rateio fixados no ano de 1992 foram usados por mais de 20 anos, gerando uma partilha de recursos desigual, em virtude de critérios já desatualizados.

Com base em tais constatações o STF, de maneira unânime decidiu que a provisoriedade dos critérios dispostos no art.91 do ADCT, não pode servir de pretexto para que não se elaborem regras permanentes de partilha de recursos, principalmente quando o §3º do referido dispositivo, deixa clara a provisoriedade e a sua substituição futura, ficando a reconhecida a omissão e sendo estabelecido o prazo de 12 meses para que o Congresso Nacional efetuasse a promulgação da lei, cabendo ao TCU calcular os montantes caso a promulgação não fosse feita.

A decisão que foi proferida pelo STF, foi muito relevante já que reconheceu a omissão legal, bem como também reconheceu que a fórmula de compensação, nos moldes daquilo que ocorreu com os critérios do Fundo de Participação dos Estados, poderia gerar defasagem ao longo do tempo, contudo esta decisão teve pouca efetividade, já que o TCU alegando que o disposto no §2º, do art.91 do ADCT, já havia sido atingido, entendeu não haver nada mais a pagar aos estados.

2.5 BREVE PANORAMA HISTÓRICO SOBRE A SITUAÇÃO ECONÔMICA PARAENSE

A economia paraense, é importante que seja recordado, desde os seus primórdios tem a sua base econômica em produtos eminentemente primários, já que desde o século XVII, o Pará, bem como a Região Amazônica, dependia economicamente da comercialização das chamadas drogas do sertão (castanha-do-pará, guaraná e cacau), que atraíam a atenção europeia, contudo tais produtos não chegavam nem perto de eclipsar a cana-de-açúcar no Nordeste brasileiro, ouro em Minas Gerais e o café em São Paulo no que se refere à relevância econômica, tal constatação é um dos fatores que acabaram por provocar um claro desequilíbrio financeiro entre o Pará e as regiões historicamente mais ricas do Brasil, bem como um cenário de grande desigualdade regional.

A introdução ao referido diploma legal que foi redigida anteriormente, sem dúvida entrega um panorama bem vasto das situações que serão tratadas ao longo do presente trabalho, uma vez que a edição da Lei Kandir, embora tenha afetado todos os estados da federação, tendeu a afetar ainda mais aqueles que historicamente quase sempre estiveram em desvantagem econômica com relação ao demais, o Pará é um estado da federação que, salvo por um curto período durante o Ciclo da Borracha (1879 - 1912), sempre teve uma economia menos pujante em relação aqueles do Eixo Sudeste - Sul, deste modo cada receita tributária que possa ser retirada pela União acaba por provocar um déficit orçamentário substancial, bem como impactos sociais profundos.

2.6 PERDAS FINANCEIRAS PARAENSES EM DECORRÊNCIA DA LEI KANDIR

A Lei Kandir, que de acordo com o entendimento de Júnior (2018), foi responsável por arranhar o pacto federativo brasileiro, teve o seu impacto fiscal, sentido com muito mais contundência, nos estados que são grandes exportadores de produtos primários e semielaborados, estando o Pará neste grupo de unidades federativas, tendo entre seus principais produtos primários e semielaborados mais exportados de acordo com Relatório Técnico do TCE/PA: os Minérios de ferro e seus concentrados com 47,0% de participação nas exportações, Alumina calcinada com 9,4%, Alumínio não ligado, em formas brutas com 9,3%, Outros minérios de cobre e seus concentrados com 5,7% e Ferro fundido bruto, não ligado com 3,4%, ou seja 74,8%, apenas em minérios, que são desonerados pela Lei Kandir.

Com relação aos valores absolutos o Relatório Técnico do TCE/PA, com dados do CONFAZ, estimou as perdas absolutas paraenses em R\$ 39.170.784.395 bilhões de 1996 até o ano de 2018, vale lembrar que tal estimativa é tão somente referente às perdas líquidas, já estando devidamente deduzidas as compensações pagas pela União, divididas

em dois tipos, aquelas que são devidas diretamente via Lei Kandir e aquelas que são pagas via Auxílio Financeiro a Estados Exportadores, que desde 1996 até 2018, foram pagas as cifras de R\$ 6.604.000.000 bilhões referente ao primeiro tipo e o valor de R\$ 3.908.000.000 bilhões pagos por meio do auxílio aos estados exportadores.

As perdas paraenses, sim foram significativas, sendo o Pará o sexto estado que mais perdeu, e mesmo que a União tenha tentado criar mecanismos que pudessem efetuar compensações adequadas, infelizmente a mesma não logrou êxito em tal intento, já que as compensações pagas pela mesma cobriam apenas 21,16% das perdas financeiras paraenses.

2.7 AS AUTONOMIAS INERENTES AOS ESTADOS E SUA IMPORTÂNCIA PARA O FEDERALISMO

Quando a Constituição de 1988 foi promulgada, o constituinte tinha em mente, que era necessária uma descentralização de competências que deveria ser seguida por uma descentralização tributária, para que os entes federados tivessem os meios para exercer as atribuições que lhes foram conferidas pelo texto constitucional, gozando assim os chamados entes subnacionais de algumas autonomias que são responsáveis por dar sustentação para a forma federativa de governo, lembrando sempre que “o exercício da autonomia por cada ente em benefício próprio, sem observância do todo federativo, gera uma verdadeira distorção em nosso modelo de federalismo cooperativo, no qual a cooperação dá lugar à uma competição predatória” (PORTO;SANTANA;NETO, 2020, p.127).

A primeira das autonomias que são inerentes aos entes subnacionais é a autonomia política que de acordo com Batista Júnior (2018), está centrada em dois mandamentos principais, sendo o primeiro, o da participação, que garante que os estados tenham voz ativa nos assuntos que porventura estejam ligados a federação, o segundo é a autonomia *de facto*, que garante que os entes subnacionais possam promulgar suas leis e suas próprias constituições estaduais, desde que estejam de acordo com a CRFB.

A autonomia financeira que é o foco, trata justamente das atribuições tributárias que são destinadas a cada um dos entes federados, a CRFB, estabeleceu uma série de artigos para isso, constando no art.153 e seguintes as atribuições da União, no art.155 as atribuições dos Estados e do DF, no art.156 as dos Municípios, e constando nos arts.157 a 159, as transferências de recursos que deveriam complementar as receitas dos entes subnacionais.

O Pará, viu suas autonomias constitucionais e suas competências serem limitadas uma vez que a “a Lei Kandir acabou por impor perdas consideráveis de arrecadação de

ICMS para o estado, comprometendo significativamente o orçamento do governo estadual e sua capacidade de governo” (COSTA;DIAS;SILVA, 2015, p.82).

2.8 O ROL DE COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS IMPOSTAS AO ESTADO DO PARÁ E AS SUAS DIFICULDADES FINANCEIRAS PARA A EXECUÇÃO

A CRFB, em seu art. 10, enumera uma série de competências estaduais, dentre as quais se destacam: a organização de seu governo e administração, a difusão da seguridade social, da educação, da cultura, do desporto, da ciência e da tecnologia, a proteção do meio ambiente e por fim a manutenção e preservação da segurança e da ordem públicas e a incolumidade da pessoa e do patrimônio .Tais competências estaduais foram destacadas tendo em vista, que uma perda de receitas como aquela provocada pela Lei Kandir, pode tornar muito mais difícil para que o Pará logre êxito em cumprir tais demandas de maneira satisfatória.

Uma razão que muitos estudiosos entendem ser, relevante, para que os Estados e Municípios, estejam com complicações fiscais, é a descentralização de competências, já que conforme foi mencionado anteriormente quando a União distribui parte de suas competências, para os outros entes federativos, estes passaram a possuir uma necessidade maior de recursos, (SHAH, 2007, p.79), mencionou por exemplo que as despesas diretas dos Estados com a manutenção da lei e da ordem eram de 71,5% do total de todos os entes federados, respondendo a União com 26,2%, as despesas com educação eram de 49,8% contra 15,6% da União e na área da saúde de 33,6% contra 26,5%, convém lembrar que tais valores levam em conta tão somente despesas diretas, não se pode diante tal quadro ignorar que mesmo que União tente compensar os estados, não é possível negar o fato de que quando a mesma não logra êxito em tal intento, os estados ficam com uma quantidade menor de receitas para fazer frente às suas grandes despesas, e mesmo que recebam uma complementação via repasses obrigatórios da União, nem sempre são suficientes para que possam ser aplicados em todo o território do estado de maneira eficiente, como no caso do Pará.

A Constituição Federal em seus dispositivos, foi a responsável por distribuir as competências que deveriam ser exercidas por cada um dos entes federativos, estipulando também quais as receitas que deveriam ser atribuídas para cada um dos mesmos, para que pudessem levar a cabo tais competências.

A Lei Kandir teve um papel bem negativo no que se refere ao pacto federativo brasileiro já que “ajudou a consolidar um federalismo fiscal altamente desigual e deletério

a qualquer tentativa de construção de um país com menor desigualdade regional e maior equidade social e federativa” (COSTA;DIAS;SILVA, 2015, p.113).

2.9 O IMPACTO FINANCEIRO DA LEI KANDIR NA SOCIEDADE PARAENSE

A Lei Kandir, embora tenha sido editada e promulgada pela União, no usos de suas atribuições constitucionais para legislar privativamente sobre comércio exterior, provocou um impacto financeiro substancial nos estados brasileiros, sobretudo naqueles que exportavam produtos primários e semielaborados, provocando também impactos sociais bem significativos, no que refere às políticas públicas estaduais, mais ainda em estados com um histórico de subdesenvolvimento como o Pará.

A Constituição Federal, conhecida pelo epíteto de “Constituição Cidadã”, estabelece nos seus primeiros artigos uma série de objetivos da República Federativa do Brasil, sendo um dos mais significativos, aquele que consta no art.3, III, da carta magna brasileira, onde se torna um dos objetivos da República, é a redução das desigualdades regionais, é verdade que a Lei Kandir aumentou as exportações garantindo que houvesse superávit na balança comercial brasileira, contudo também é correto dizer que nem sempre, os dispositivos legais desta legislação contribuíram para que o objetivo fundamental que foi mencionado anteriormente fosse atingido Nobre e Tupiassu (2023).

A constatação de que as desonerações de exportações promovidas pela Lei Kandir, não geram necessariamente melhoras nos indicadores sociais, advém do fato de que tais indicadores são muito baixos, de acordo com o Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil, no ano de 2011 a porcentagem de pessoas que estava abaixo da linha da pobreza era de 16%, no estado do Pará tal porcentagem era de 30,8%, muito maior que a média nacional, e o seu IDH era apenas o 24º melhor.

Diante de tal constatação é cabível mencionar que as perdas arrecadatórias promovidas pela Lei Kandir, se tornaram também uma limitação para que o próprio estado paraense possa agir de maneira a mitigar as desigualdades regionais históricas, já que por exemplo, no ano de 2018, o estado teve um orçamento de R\$ 24 bilhões, naquele ano ele deixou de arrecadar cerca de R\$ 3.069.422.000 bilhões, pelas desonerações da LC 87/96, o Relatório Técnico do TCE/PA, relatou que para a educação o orçamento foi de R\$ 3.925.251.214 bilhões, para a saúde foi de R\$ 3.153.576.653 bilhões e para a segurança foi de R\$ 2.729.075.049 bilhões, as perdas daquele ano poderiam cobrir 31% dos gastos que o estado teve nestas três áreas.

2.10 LEI COMPLEMENTAR 176/20: SOLUÇÃO DEFINITIVA OU NOVO PROBLEMA?

Após muitos anos de controvérsias legais, e de questionamentos sobre as compensações oriundas por conta da Lei Kandir, o Congresso Nacional do ano de 2020, aprovou a LC 176/20, que visa regulamentar os repasses que devem ser feitos para os estados brasileiros a título de compensação, caberá ao Pará o recebimento da importância de R\$ 4.537.000.000 bilhões, durante o período de 17 anos, e como se está diante de um federalismo cooperativo, o estado ficará com 75% de tal valor, ficando os municípios do estado com a parcela de 25% do mesmo.

A promulgação desta lei, embora prometa inaugurar um novo capítulo na história do federalismo cooperativo brasileiro, ainda pode ser objeto de críticas de alguns estudiosos que questionam o valor que será pago, já que os valores que deveriam ser compensados tiveram um abatimento de cerca de 85% Nobre e Tupiassu (2023).

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As desonerações que foram levadas a cabo pela Lei Kandir, tiveram um impacto substancial no principais estados com uma economia que era pautada na exportação de produtos primários e semielaborados, que tiveram o seu ICMS desonerado pela lei, tal quadro de perda de receitas desequilibrou o federalismo fiscal brasileiro, impondo uma perda de receitas substancial para os estados.

A intenção deste artigo, não foi de maneira alguma, de colocar a União uma vilã que não observa os princípios do federalismo brasileiro, e sim apenas lança uma luz sobre algumas questões que são relativas aos tributos, como a sua aplicação por parte dos entes federados para fazer cumprir as suas competências constitucionais e tentar garantir que as desigualdade regionais que existentes no seio de nosso país, sejam um pouco mais mitigadas, por políticas públicas de qualidade.

A União exerceu seu papel constitucional ao legislar sobre o comércio exterior, uma competência privativa que lhe é atribuída pela constituição, contudo ao fazer uso de tal competência, é verdade que obteve um superávit comercial bem alto, contudo, o objetivo fundamental de reduzir as desigualdades regionais, este não foi observado corretamente, principalmente quando se observa os índices sociais ruins do Pará, onde esta riqueza gerada pela LC 87/96 nem sempre se transformou em melhoria da qualidade de vida do povo paraense.

Dessa forma, foi possível constatar, por meio de uma análise das disposições constitucionais, do relatório formulado pelo TCE/PA, do julgado da ADO 25 e das

constatações de diversos estudiosos do federalismo fiscal brasileiro, que a Lei Kandir, acabou por submeter o Pará a um federalismo que se revelou desequilibrado para o estado, na medida em que o submeteu a uma perda de receitas substancial, gerando a manutenção de um quadro de subdesenvolvimento regional que é contrário a um dos objetivos fundamentais constantes na CRFB, em virtude de receitas que não se mostraram suficientes para garantir a promoção de políticas públicas constitucionalmente previstas.

4. REFERÊNCIAS

- AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Federalismo Fiscal Brasileiro: uma visão atualizada**. REVISTA DO CEPES DO INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO, Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/download/2727/1297/10548>. Acesso em: 21 jun. 2023.
- AGÊNCIA PARÁ. *In*: PANTOJA, Ana Márcia. **Estado recebe a primeira parcela do ressarcimento da Lei Kandir**. Pará, 4 jan. 2021. Disponível em: <https://www.agenciapara.com.br/noticia/24252/estado-recebe-a-primeira-parcela-do-ressarcimento-da-lei-kandir>. Acesso em: 1 jun. 2023.
- ALEPA (Pará). AID. **Perdas do Pará com a Lei Kandir em debate na Alepa**. *In*: Perdas do Pará com a Lei Kandir em debate na Alepa. [S. l.], 10 jun. 2019. Disponível em: <https://www.alepa.pa.gov.br/noticia/580/>. Acesso em: 4 out. 2022.
- ATLAS do desenvolvimento humano no Brasil. [S. l.]: Atlas Brasil, [2010]. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br>. Acesso em: 24 jun. 2023.
- BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **A Lei Kandir e a ofensa ao equilíbrio federativo**. Rev. Fac. Direito UFMG, Belo Horizonte, ed. 72, p. 449-479, 2018.
- BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 25/DF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão. 2. Federalismo fiscal e partilha de recursos. 3. Desoneração das exportações e a Emenda Constitucional 42/2003. Medidas compensatórias. 4. Omissão inconstitucional. Violação do art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Edição de lei complementar. 5. Ação julgada procedente para declarar a mora do Congresso Nacional quanto à edição da Lei Complementar prevista no art. 91 do ADCT, fixando o prazo de 12 meses para que seja sanada a omissão. Após esse prazo, caberá ao Tribunal de Contas da União, enquanto não for editada a lei complementar: a) fixar o valor do montante total a ser transferido anualmente aos Estados-membros e ao Distrito Federal, considerando os critérios dispostos no art. 91 do ADCT; 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. Requerente: Governador do Estado do Pará. Interessado: Congresso Nacional. Relator: Min. Gilmar Mendes, 30 de novembro de 2016. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13385039>, Acesso em: 02 de jun. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. **EC nº 42\03**, de 19 de dezembro de 2003. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.

BRASIL. **Lei Complementar nº 102, de 11 de julho de 2000**. Altera dispositivos da Lei Complementar no 87, de 13 de setembro de 1996, que "dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências".

BRASIL. **Lei Complementar nº 115, de 26 de dezembro de 2023**. Altera as Leis Complementares nos 87, de 13 de setembro de 1996, e 102, de 11 de julho de 2000.

BRASIL. **Lei Complementar nº 176, de 17 de outubro de 2020**. Institui transferências obrigatórias da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por prazo ou fato determinado; declara atendida a regra de cessação contida no § 2º do art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT); e altera a Lei nº 13.885, de 17 de outubro de 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996**. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências.

BRIÃO, S. F. **Federalismo fiscal e as disparidades regionais no Brasil**. 2006. 96f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2006.

CARNEIRO, Daniel Doc *et al.* **25 Anos da Lei Kandir: Questões Controversas do ICMS**. 1. ed. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2021.

CONTI, J. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

COSTA, Eduardo José Monteiro da; DIAS, Elizabeth do Socorro do Santos; SILVA, Tatiane Vianna da. **A Lei Kandir e o Estado do Pará: Inconstitucionalidades, Perdas e Impactos na Capacidade de Promoção de Políticas Públicas**. 1. ed. Belém: Marques Editora, 2015.

CRUZ, Luiz Sávio de Souza *et al.* **Desonerações de ICMS, Lei Kandir e o pacto federativo**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2019.

CUNHA, F. A. **Federalismo fiscal no Brasil**: a realidade do federalismo competitivo e a busca da cooperação e do equilíbrio. 2006. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul.

DE SALES, Jó Bezerra. **A Lei Kandir e a pobreza no Pará**. [S. l.], 30 nov. 2021.

Disponível em:

<https://www.desenvolvecidade.com.br/post/a-lei-kandir-e-a-pobreza-no-par%C3%A1-1>.

Acesso em: 6 out. 2022.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

LOVATO, L. G. **Federalismo e federalismo fiscal**: controvérsias sobre o sistema brasileiro de desenvolvimento regional. Disponível

em:<https://jus.com.br/artigos/8179/federalismo-e-federalismo-fiscal> . Acesso em: 06 out. 2022.

MACHADO, Paulo Fernando. **Lei Kandir, os Estados Exportadores e a Reforma Tributária: o caso do Pará**. 1. ed. atual. Belém: SECTAM, 2002.

MAZZA, Alexandre. **Direito Tributário**. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Jur, 2021.

MORAES, Alexandre de. Sistema Tributário Nacional. *In*: Direito Constitucional. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014. cap. 16, p. 887-918.

NOBRE, Simone Cruz; TUPIASSU, Lise. **A (in)compatibilidade entre a desoneração das operações com minérios destinadas ao comércio exterior e a redução da desigualdade regional**. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 60, n. 238, p. 209-230, abr./jun. 2023. Disponível em:

https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/60/238/ril_v60_n238_p209.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro**. 8. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Atlas, 2022.

PORTO, Lais Khaled; SANTANA, Hadassah Laís de Sousa; NETO, Celso de Barros Correia. **A Lei Kandir e a desoneração de exportações: análise da ADO 25**. Revista do Programa de Pós Graduação em Direito da UFC, [s. l.], v. 40.1, p. 123-138, 2020.

REZENDE, F. A.; OLIVEIRA, F. A.; ARAÚJO, E. **O dilema fiscal: remendar ou reformar**. Rio de Janeiro: FGV, 2007

REZENDE, F. A. **Autonomia política e dependência financeira: uma análise das transformações recentes nas relações intergovernamentais e seus reflexos na situação financeira dos estados**. Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 12, n. 2, p. 489-540, ago. 1982.

SANTOS, Roberto Araújo de Oliveira. **História econômica da Amazônia: 1800-1920**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1980.

SCAFF, Fernando Facury. **A desoneração das exportações e o fundo da Lei Kandir: análise com foco no setor mineral**. Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDDE. Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 3956, mar./ago. 2012.

SERRA, J.; AFONSO, J. R. R. **O federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões**. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v.6, n.12, p. 3-30, dez. 1999

SHAH, A. **The practice of fiscal federalism: comparative perspectives**. In: FORUM OF FEDERATIONS. A global dialogue on federalism. Ottawa: Forum of Federations, p.74-97 2007. v. 4.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ . Grupo de Estudos sobre a LC 87/96. **Relatório técnico: impactos financeiros da Lei Kandir**. Belém: [s. n.], 2019.

VARSANO, Ricardo. **Fazendo e desfazendo a Lei Kandir**. In: TEXTOS para debate. IDB-DP-304. ed. [S. l.]: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2013. p. 1-49.