

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° , DE 2014

SF/14857.07026-36



Inclui o art. 91-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para dispor sobre o resarcimento aos Estados e Municípios decorrente da desoneração de tributos sobre as exportações, e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do §3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 91-A:

“Art. 91-A O impacto financeiro da desoneração das operações que destinem ao exterior mercadorias, inclusive produtos primários e produtos industrializados semi-elaborados, bem como sobre prestações de serviços para o exterior, será anualmente elaborado pelo Poder Executivo federal, utilizando-se dados fiscais equalizados das administrações tributárias da União e dos respectivos Estados, e publicado conforme as regras de transparência, adotando-se as seguintes providências:

I - o montante do impacto financeiro a que se refere o caput será individualizado por cada Estado e respectivos Municípios, conforme permitam as informações fiscais disponíveis da respectiva administração tributária estadual.

II - os montantes individualizados referidos no inciso I deste artigo serão apurados e devidos a partir do exercício de 2003, deduzidos dos valores creditados e, a contar do exercício de 2014, o saldo restante será anualmente considerado para fins de dedução do montante da dívida

referente a cada ente federado, vencível no respectivo exercício, observada a seguinte ordem:

- a) contraídas junto ao Tesouro Nacional pela unidade federada, vencidas e não pagas, computadas primeiro as da administração direta e depois as da administração indireta;
- b) contraídas pela unidade federada com garantia da União, inclusive dívida externa, vencidas e não pagas, sempre computadas inicialmente as da administração direta e posteriormente as da administração indireta;
- c) contraídas pela unidade federada junto aos demais entes da administração federal, direta e indireta, vencidas e não pagas, sempre computadas inicialmente as da administração direta e posteriormente as da administração indireta.

§1º Para fins de operacionalidade imediata nas deduções a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo, a União e os Estados firmarão aditivo em cada um dos contratos a que se referem as alíneas do mesmo inciso II, sendo que as respectivas súmulas serão publicadas na imprensa oficial no prazo de 90 dias após a vigência desta emenda constitucional.

§2º A metodologia a que se refere este artigo será aplicada até se exaurir os contratos de dívida vigentes no exercício de 2014.

§3º Os recursos relativos ao saldo restante do montante individualizado, no caso dos entes federados que não possuam nenhuma das dívidas referidas no inciso II do *caput*, serão entregues pela União, em parcelas mensais, no prazo de 5 anos, a contar de 1º de janeiro do exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda.”

Art. 2º Ficam revogados os §§2º e 3º do art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Como se sabe, a Lei Complementar nº 87, de 1996, chamada Lei Kandir, desonerou a tributação das exportações.¹

Em contraponto a esta importante redução da receita tributária, a Lei Kandir estabeleceu um mecanismo de compensação financeira, especialmente mediante a fixação de coeficientes individuais de participação. Inicialmente, esse quadro normativo sofreu alterações com as Leis Complementares nºs 102, de 2000, e 115, de 2002.²

¹ Assim dispõe o art. 32 da Lei Kandir:

Art. 32. A partir da data de publicação desta Lei Complementar:

I - o imposto não incidirá sobre operações que destinem ao exterior mercadorias, inclusive produtos primários e produtos industrializados semi-elaborados, bem como sobre prestações de serviços para o exterior;

II - darão direito de crédito, que não será objeto de estorno, as mercadorias entradas no estabelecimento para integração ou consumo em processo de produção de mercadorias industrializadas, inclusive semi-elaboradas, destinadas ao exterior;

III - entra em vigor o disposto no Anexo integrante desta Lei Complementar.

² O mecanismo de compensação financeira encontra-se assim consolidado no art. 31 da citada Lei Kandir:

Art. 31. Nos exercícios financeiros de 2003 a 2006, a União entregará mensalmente recursos aos Estados e seus Municípios, obedecidos os montantes, os critérios, os prazos e as demais condições fixadas no Anexo desta Lei Complementar. (Redação dada pela LCP nº 115, de 26.12.2002)

§1º Do montante de recursos que couber a cada Estado, a União entregará, diretamente: (Redação dada pela LCP nº 115, de 26.12.2002)

I - setenta e cinco por cento ao próprio Estado; e

II - vinte e cinco por cento aos respectivos Municípios, de acordo com os critérios previstos no parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal.

§2º Para atender ao disposto no caput, os recursos do Tesouro Nacional serão provenientes: (Redação dada pela LCP nº 115, de 26.12.2002)

I - da emissão de títulos de sua responsabilidade, ficando autorizada, desde já, a inclusão nas leis orçamentárias anuais de estimativa de receita decorrente dessas emissões, bem como de dotação até os montantes anuais previstos no Anexo, não se aplicando neste caso, desde que atendidas as

Posteriormente, a Emenda Constitucional (EC) nº 42, de 31 de dezembro de 2003, instituiu regra transitória – art. 91 do ADCT – para, essencialmente, estabelecer a permanência do atual sistema de entrega dos recursos da desoneração aos Estados e Municípios.³

condições e os limites globais fixados pelo Senado Federal, quaisquer restrições ao acréscimo que acarretará no endividamento da União;

II - de outras fontes de recursos.

§3º A entrega dos recursos a cada unidade federada, na forma e condições detalhadas no Anexo, especialmente no seu item 3, será satisfeita, primeiro, para efeito de pagamento ou compensação da dívida da respectiva unidade, inclusive de sua administração indireta, vencida e não paga junto à União, bem como para o resarcimento à União de despesas decorrentes de eventuais garantias honradas de operações de crédito externas. O saldo remanescente, se houver, será creditado em moeda corrente. (Redação dada pela LCP nº 115, de 26.12.2002)

§4º A entrega dos recursos a cada unidade federada, na forma e condições detalhadas no Anexo, subordina-se à existência de disponibilidades orçamentárias consignadas a essa finalidade na respectiva Lei Orçamentária Anual da União, inclusive eventuais créditos adicionais. (Redação dada pela LCP nº 115, de 26.12.2002)

§5º Para efeito da apuração de que trata o art. 4º da Lei Complementar nº 65, de 15 de abril de 1991, será considerado o valor das respectivas exportações de produtos industrializados, inclusive de semi-elaborados, não submetidas à incidência do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, em 31 de julho de 1996. (Redação dada pela LCP nº 102, de 11.7.2000)

³ Entre outras medidas, a EC 42, de 2003, introduziu o seguinte Art. 91 no ADCT:

Art. 91. A União entregará aos Estados e ao Distrito Federal o montante definido em lei complementar, de acordo com critérios, prazos e condições nela determinados, podendo considerar as exportações para o exterior de produtos primários e semi-elaborados, a relação entre as exportações e as importações, os créditos decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente e a efetiva manutenção e aproveitamento do crédito do imposto a que se refere o art. 155, § 2º, X, a.

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

Em outras palavras, além das alterações pontuais mediante a citada legislação complementar, a EC 42, de 2003, constitucionalizou essa matéria, ampliando a não-incidência tributária para alcançar operações que destinasse ao exterior mercadorias, inclusive os produtos primários e semi industrializados, e também serviços prestados a destinatários no exterior.

E mais: essa Emenda determinou que perdurasse a distribuição do ressarcimento da desoneração pela União aos Estados e Municípios com os coeficientes fixados pela citada Lei Complementar nº 87/96 – com a redação que lhe foi dada pela LCP nº 115, de 2002 – e, também, em valores alocados anualmente pelo OGU para essa finalidade. Essa regra transitória prevalecerá até que o produto de arrecadação do ICMS seja destinado a, no mínimo, 80% do seu valor ao estado consumidor. Isto é, até que a decantada reforma tributária promova a reforma do ICMS e o esperado rearranjo na distribuição de recursos entre as unidades da federação.

Em resumo: a parcela pertencente a cada Estado – e por extensão, a cada Município - encontra-se fixada nos coeficientes individuais de participação (Anexo I da LCP 115, de 26 de dezembro de 2002), e o montante da desoneração a ser distribuído pela União aos entes federados depende do valor alocado para tal finalidade, anualmente, no orçamento federal, conforme §4º do art. 31 da mencionada Lei.

§ 2º A entrega de recursos prevista neste artigo perdurará, conforme definido em lei complementar, até que o imposto a que se refere o art. 155, II, tenha o produto de sua arrecadação destinado predominantemente, em proporção não inferior a oitenta por cento, ao Estado onde ocorrer o consumo das mercadorias, bens ou serviços.

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

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

Veja-se que a União desonerou as exportações e isto repercutiu severamente na arrecadação dos Estados exportadores. Embora estimativas do impacto financeiro da desoneração variem de R\$ 16 bilhões a R\$18 bilhões, o resarcimento da União aos Estados em 2013 foi de R\$ 1.173,2 milhões e aos Municípios, R\$ 386,8 milhões.⁴

Ou seja, o esforço estrutural dos Estados e dos Municípios contribuiu para o *superávit* da balança comercial do País, permitindo a retenção de divisas internacionais hábeis a que a própria União as utilizasse junto a organismos financeiros internacionais. Mas é este mesmo Poder executivo federal que nunca executou a contrapartida necessária e equânime de indenizações financeiras aos Estados.

De ressaltar que a União – neste período – inclusive perdoou dívidas de estados estrangeiros para com o Brasil, certamente considerado neste contexto o potencial de divisas gerado inclusive com as exportações.

No entanto, é esta mesma União, que, ao proceder à assinatura da “*federalização da dívida*” entre 1996/1998, continua a opor todos os óbices possíveis, e inclusive aqueles institucionalmente inimagináveis, para se negar a efetuar a substituição do indexador da dívida contratualizada, a qual foi elevada a patamares escorchantes, tornando inviável e financeiramente insustentável sua regular quitação pelos Estados que integram a República Federativa do Brasil.

Esta situação – conforme a manifestação de inúmeras instituições – é uma das mais graves distorções a afetar o equilíbrio federativo, e urge que se promovam mecanismos que tendam a reconduzir a harmonia entre os entes federados.

Ressalto, por fim, que a proposta não gera déficit fiscal, nem cria óbices à concretização de metas fiscais. Ela tão somente redistribui recursos entre a União e os demais entes federados, viabilizando o fortalecimento das finanças dos Estados e dos Municípios com meios que lhe são, a rigor, de direito.

⁴ Veja, por exemplo, dados na Justificação do PLS n. 312, de 2013 – Complementar, de autoria do Senador PEDRO SIMON, e no cap. 2 do livro A Lei Kandir e o Enfraquecimento dos Municípios, p. 24 e ss.

Desta forma, submeto aos ilustres pares deste Senado Federal e do Congresso Nacional a presente proposta que visa instituir mecanismo constitucional para permitir que a União venha a responder - junto aos Estados de viés exportador - com recursos necessários para que, parcial e anualmente, haja redução de suas crescentes perdas, e que venha a ser disponibilizado fonte alternativa de recursos financeiros hábeis a viabilizar o pagamento do endividamento, frise-se, multiplicado por inaceitáveis indexadores leoninos.

SF/14857.07026-36

Sala das Sessões, em 15 de julho de 2014.

Senadora ANA AMÉLIA

Senador/Senadora	Assinatura



SF/14857.07026-36

LEGISLAÇÃO CITADA

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

[Emendas Constitucionais](#)

[Emendas Constitucionais de Revisão](#)

Art. 91. A União entregará aos Estados e ao Distrito Federal o montante definido em lei complementar, de acordo com critérios, prazos e condições nela determinados, podendo considerar as exportações para o exterior de produtos primários e semi-elaborados, a relação entre as exportações e as importações, os créditos decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente e a efetiva manutenção e aproveitamento do crédito do imposto a que se refere o art. 155, § 2º, X, a. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003\)](#)

§ 1º Do montante de recursos que cabe a cada Estado, setenta e cinco por cento pertencem ao próprio Estado, e vinte e cinco por cento, aos seus Municípios, distribuídos segundo os critérios a que se refere o art. 158, parágrafo único, da Constituição. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003\)](#)

§ 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. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003\)](#)

§ 3º Enquanto não for editada a lei complementar de que trata o *caput*, em substituição ao sistema de entrega de recursos nele previsto, permanecerá vigente o sistema de entrega de recursos previsto no [art. 31](#) e [Anexo da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996](#), com a redação dada pela [Lei Complementar nº 115, de 26 de dezembro de 2002](#). [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003\)](#)

§ 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. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003\)](#)

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. (LEI KANDIR)

Art. 31. Nos exercícios financeiros de 2003 a 2006, a União entregará mensalmente recursos aos Estados e seus Municípios, obedecidos os montantes, os critérios, os prazos e as demais condições fixadas no Anexo desta Lei Complementar. [\(Redação dada pela LCP nº 115, de 26.12.2002\)](#)

§ 1º Do montante de recursos que couber a cada Estado, a União entregará, diretamente: [\(Redação dada pela LCP nº 115, de 26.12.2002\)](#)

I - setenta e cinco por cento ao próprio Estado; e

II - vinte e cinco por cento aos respectivos Municípios, de acordo com os critérios previstos no parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal.

§ 2º Para atender ao disposto no **caput**, os recursos do Tesouro Nacional serão provenientes: [\(Redação dada pela LCP nº 115, de 26.12.2002\)](#)

I - da emissão de títulos de sua responsabilidade, ficando autorizada, desde já, a inclusão nas leis orçamentárias anuais de estimativa de receita decorrente dessas emissões, bem como de dotação até os montantes anuais previstos no Anexo, não se aplicando neste caso, desde que atendidas as condições e os limites globais fixados pelo Senado Federal, quaisquer restrições ao acréscimo que acarretará no endividamento da União;

II - de outras fontes de recursos.

§ 3º A entrega dos recursos a cada unidade federada, na forma e condições detalhadas no Anexo, especialmente no seu item 3, será satisfeita, primeiro, para efeito de pagamento ou compensação da dívida da respectiva unidade, inclusive de sua administração indireta, vencida e não paga junto à União, bem como para o resarcimento à União de despesas decorrentes de eventuais garantias honradas de operações de crédito externas. O saldo remanescente, se houver, será creditado em moeda corrente. [\(Redação dada pela LCP nº 115, de 26.12.2002\)](#)

§ 4º A entrega dos recursos a cada unidade federada, na forma e condições detalhadas no Anexo, subordina-se à existência de disponibilidades orçamentárias consignadas a essa finalidade na respectiva Lei Orçamentária Anual da União, inclusive eventuais créditos adicionais. [\(Redação dada pela LCP nº 115, de 26.12.2002\)](#)

§ 5º Para efeito da apuração de que trata o [art. 4º da Lei Complementar nº 65, de 15 de abril de 1991](#), será considerado o valor das respectivas exportações de produtos industrializados, inclusive de semi-elaborados, não submetidas à incidência do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, em 31 de julho de 1996. [\(Redação dada pela LCP nº 102, de 11.7.2000\)](#)

Art. 32. A partir da data de publicação desta Lei Complementar:

I - o imposto não incidirá sobre operações que destinem ao exterior mercadorias, inclusive produtos primários e produtos industrializados semi-elaborados, bem como sobre prestações de serviços para o exterior;

II - darão direito de crédito, que não será objeto de estorno, as mercadorias entradas no estabelecimento para integração ou consumo em processo de produção de mercadorias industrializadas, inclusive semi-elaboradas, destinadas ao exterior;

III - entra em vigor o disposto no Anexo integrante desta Lei Complementar.