

Projeto de Lei do Senado nº , de 2013 – Complementar

(de autoria do Senador Pedro Simon)

Define montante a ser entregue aos Estados e ao Distrito Federal nos termos do art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A União entregará aos Estados e ao Distrito Federal, em parcelas mensais e iguais, o montante equivalente às respectivas perdas anuais de arrecadação decorrentes da desoneração das exportações de produtos primários e semi-elaborados, estabelecida pela Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996.

Art. 2º O montante previsto no art. 1º será calculado em função da carga tributária efetiva, resultante da arrecadação do imposto de que trata o art. 155, inciso II, da Constituição Federal, verificada em 31 de julho de 1996.

Parágrafo único. Considera-se como carga tributária efetiva aquela decorrente da incidência do imposto de que trata o art. 155, inciso II, da Constituição Federal, autorizada a cada Estado ou ao Distrito Federal, em 31 de julho de 1996, por convênio celebrado nos termos da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975.

Art. 3º Para efeito do disposto no art. 1º, o montante a ser entregue, mensalmente, será o equivalente a um doze avos da perda de arrecadação efetiva, apurada nos doze meses que antecederem ao mês de julho do ano anterior ao que corresponder a entrega.

Art. 4º Do montante de recursos que cabe a cada Estado ou ao Distrito Federal, vinte e cinco por cento serão entregues aos seus Municípios segundo os critérios a que se refere o art. 158, parágrafo único, da Constituição Federal.

Art. 5º A entrega de recursos prevista no art. 1º perdurará até o exercício subsequente ao que o imposto a que se refere o art. 155, inciso II, da Constituição Federal, tenha tido o produto de sua arrecadação, em proporção superior a oitenta por cento, destinado ao Estado ou ao Distrito Federal onde

ocorrer o consumo das mercadorias, bens ou serviços, por três períodos consecutivos, considerados estes nos termos do art. 3º.

Art. 6º Os Estados e o Distrito Federal deverão apresentar à União, nos termos de instruções baixadas pelo Ministério da Fazenda, as informações relativas ao imposto de que trata o art. 155, inciso II, da Constituição Federal, declaradas pelos contribuintes que realizarem operações ou prestações com destino ao exterior.

Art. 7º O Poder Executivo Federal encaminhará, até o dia 28 de fevereiro de cada ano, às comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal responsáveis pela área da educação, relatório sobre a aplicação dos recursos no exercício anterior, detalhando eventuais desvios e ilícitos detectados na conduta dos entes beneficiários, bem como listando os entes que tiveram o benefício interrompido em função de infração ao disposto nesta Lei.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor no primeiro dia útil do exercício subsequente ao de sua publicação.

Justificação

Em 2006 apresentei o projeto de lei complementar nº 235, com o objetivo de regular a compensação aos Estados do ICMS pela desoneração de sua incidência na exportação de produtos primários e semi-elaborados. Regulação esta prevista no Artigo 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. A matéria chegou a receber Relatório favorável da Senadora Patrícia Saboya que, contudo, não chegou a ser apreciado.

Basicamente justifiquei a proposição argumentando que o ICMS sofreu redução na sua base de cálculo original. Primeiramente, pela desoneração das exportações de produtos industrializados, constitucionalizada em 1988. Em seguida, a desoneração foi determinada pela Lei Complementar 87/96, a chamada Lei Kandir, agora relativa às exportações de produtos semi-elaborados e primários, constitucionalizada com a Emenda Constitucional nº 42, de 2003.

Segundo a Divisão de Estudos Econômico-Tributários da Receita Estadual do Rio Grande do Sul, o ICM e o seu sucedâneo ICMS sofreram, em dois momentos, redução na sua base de cálculo original.

O primeiro momento ocorreu por ocasião da edição do Decreto-lei nº 406, em 1968, que desonerou as exportações de produtos industrializados. A perda de receita decorrente dessa medida pôde ser inicialmente compensada pelo crescimento econômico que caracterizou o “milagre brasileiro”. Mas, devido à sua curta duração, os Estados, também prejudicados pela redução da alíquota interna do ICM, buscaram no endividamento os recursos necessários para cobrir os compromissos assumidos. O resultado dessa operação

ainda hoje limita e engessa as administrações estaduais, cujas dívidas tiveram um impulso gigantesco com a edição do Plano Real que opera com taxas de juros extremamente elevadas para obter o equilíbrio na Balança de Pagamentos.

A desoneração das exportações de produtos industrializados foi constitucionalizada em 1988. Nessa oportunidade os Estados, finalmente, após duas décadas de reclamos, obtiveram uma compensação, tardia, por essas perdas. Trata-se do Fundo de Ressarcimento às exportações, constituído por 10% da receita do IPI. Os valores originalmente recebidos como compensação pela desoneração do ICMS na exportação de produtos industrializados estão hoje, em termos reais, reduzidos à **metade**.

A Lei Complementar nº 87/96 - Lei Kandir - representou uma nova redução da base do ICMS, agora relativa às exportações de produtos semi-elaborados e primários. Os Estados aceitaram essa ação em prol do Plano Real com a condição de que houvesse a compensação, por parte da União, condutora da política econômica, da perda de receita decorrente dessa nova redução de base.

As dificuldades de obter um nível adequado de compensação se fizeram sentir desde o início. Mas se agravaram no tempo, sendo que, atualmente, os valores destinados à compensação alcançam apenas a **metade** do valor originalmente recebido pelos Estados.

A desoneração prevista na Lei Kandir igualmente foi constitucionalizada, fato que ocorreu com a Emenda Constitucional nº 42/2003. A compensação prevista pelo artigo 91 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição ainda carece de regulamentação. Mas o governo federal está dando sinais claros de se elidir desse compromisso. Por essa razão, os valores relativos à compensação dos efeitos na receita da “Lei Kandir” resultam de negociações anuais, sendo que a quantia prevista para os últimos anos para todo o país estacionou nos R\$ 5,2 bilhões, quando as perdas estimadas alcançam R\$ 18 bilhões anuais.

A Lei Kandir também é a Lei Complementar básica do ICMS, repetida em todas as legislações estaduais, retirando força à expressão da existência de “27 legislações do ICMS”. E ela trouxe a concepção de créditos, principalmente os relacionados às exportações, terem liquidez imediata, permitindo seu aproveitamento irrestrito e a transferência incondicional dos excedentes.

Essas duas situações, o direito de uso irrestrito dos créditos e a compensação insuficiente das perdas de receita, levaram ao agravamento das finanças estaduais, já envoltas no turbilhão do endividamento.

A tabela com as perdas e compensações abaixo, envolvendo todo o segmento externo, permite aferir o grau de comprometimento das finanças estaduais do RS nos últimos três anos:

Tabela: Potencial de receita, total de ressarcimentos e perda de receita de ICMS, relativos às exportações nas finanças do Estado do Rio Grande do Sul – 2003 a 2005.

Anos	Receita potencial de ICMS sobre	Total	Perda de receita
------	---------------------------------	-------	------------------

	exportações (alíquota de 13%)	Ressarcimentos: FPEX, Lei Kandir e Auxílio financeiro às exportações	
2003	3.161.844.731,00	718.743.911,00	2.443.100.819,00
2004	3.763.969.071,00	719.361.190,00	3.044.607.880,00
2005	3.292.420.857,00	801.866.042,00	2.490.554.816,00

Fonte: Divisão de Estudos Econômico-Tributários da Receita Estadual do RS.

A perda de receita nos fluxos de exportações representa o volume de recursos que está sendo drenado para os agentes do comércio exterior, seja ele em favor dos exportadores ou dos adquirentes externos. A distribuição desses recursos entre exportadores e adquirentes depende da elasticidade-preço da oferta e da demanda. Mas a perda, com certeza, desemboca nas finanças estaduais.

No que concerne ao valor dos créditos absorvidos pelo Estado do RS em relação às exportações cabe informar que, além do aproveitamento e da transferência de todos os créditos relativos a operações entre os estabelecimentos da mesma empresa, cuja mensuração não é possível pela não diferenciação dos créditos nos informes oficiais, são autorizadas transferências de créditos entre empresas em torno de R\$ 900 milhões por ano.

Considerando que a arrecadação total do ICMS se situa em R\$ 10 bilhões anuais e contrapondo os valores relativos às perdas de receitas nos fluxos externos (em torno de R\$ 2,5 bilhões) e de créditos transferidos (R\$ 900 milhões), obtém-se uma idéia da magnitude que representa, em termos financeiros, a equação montada pelas desonerações das exportações e seu sistema de compensações insuficientes, num contexto de aproveitamento liberalizado de créditos definido pela lei básica do ICMS, a Lei Kandir, e sob a condição financeira de cumprir o acordo de amortização da dívida para com a União.

Sala das Sessões, em 11 de junho de 2013.

Senador Pedro Simon

Legislação citada

[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)

[LEI COMPLEMENTAR Nº 24, DE 7 DE JANEIRO DE 1975](#)

Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, e dá outras providências.

[EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 42, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2003](#)

Altera o Sistema Tributário Nacional 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 Os artigos da Constituição a seguir enumerados passam a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 2º Os artigos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias a seguir enumerados passam a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 3º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes artigos: [\(Vide Decreto nº 7.212, de 2010\)](#)

["Art. 90.](#) O prazo previsto no *caput* do art. 84 deste Ato das Disposições Constitucionais

["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 Es-tado, setenta e cinco por cento pertencem ao próprio Estado, e vinte e cinco por cento, aos seus Municípios, distribuídos segundo os critérios a que se refere o art. 158, parágrafo único, da Constituição.

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

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

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

Constituição Federal de 1988

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.