



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **DELCÍDIO DO AMARAL**

**PARECER N° , DE 2014**

SF/14685.67543-60

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o PLS nº 312, de 2013 – **Complementar**, do Senador Pedro Simon, que “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.”

**RELATOR: Senador DELCÍDIO DO AMARAL**

**I – RELATÓRIO**

É submetido ao exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado nº 312, de 2013, que “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 PLS nº 312, de 2013, estabelece que a União entregue aos Estados e ao Distrito Federal, em parcelas mensais e iguais, o montante equivalente às perdas de receitas decorrentes da desoneração das exportações de produtos primários e semi-elaborados definidas pela Lei Complementar nº 87, de 1996 (Lei Kandir).

Determina, ainda, que o cálculo desse montante terá como base a “carga tributária efetiva”, resultante da arrecadação do ICMS autorizada a cada Estado ou ao Distrito Federal, por convênio celebrado nos termos da Lei complementar nº 24, de 1975, e verificada em 31 de julho de 1996.



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador DELCÍDIO DO AMARAL**

O valor da entrega mensal corresponderá a “1/12 avos da perda de arrecadação efetiva, apurada nos dozes meses que antecederem ao mês de julho do ano anterior ao que corresponder a entrega.”

O Projeto determina também que, do montante de recursos atribuídos a cada Estado, vinte e cinco por cento serão entregues aos seus Municípios, segundo os critérios estabelecidos no art. 158, Parágrafo Único, da Constituição Federal.

Essa compensação financeira pela desoneração perdurará até o exercício subseqüente ao que o ICMS “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.”

Os Estados e o Distrito Federal deverão apresentar à União, nos termos de instruções baixadas pelo Ministério da Fazenda, as informações relativas ao ICMS, “declaradas pelos contribuintes que realizarem operações ou prestações com destino ao exterior.”

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

Conforme a cláusula de vigência, a lei entrará em vigor no primeiro dia útil do exercício subseqüente ao de sua publicação.

Na Justificação, o autor argumenta que apresentara, em 2006, projeto sobre a matéria e que, não obstante voto favorável da relatora, Senadora Patrícia Saboya, ele não chegou a ser apreciado. Aduz, em essência, que o ICMS sofreu redução em sua base de cálculo original, tanto com a desoneração das exportações de produtos industrializados, mediante o Decreto-Lei nº 406, de 1968 (constitucionalizada em 1988), quanto com a das exportações de produtos semi-elaborados e primários, advinda com a Lei Kandir (constitucionalizada

SF/14685.67543-60



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador DELCÍDIO DO AMARAL**

com a EC 42/03). Alega que, em ambos os casos, os valores hoje recebidos como compensação estão reduzidos, em termos reais, à metade.

Com a citada EC 42/03, que constitucionalizou a desoneração prevista na Lei Kandir, introduziu-se o art. 91 no ADCT, que exige lei complementar para fixar o montante da compensação. Mas, conforme argumentos do autor, “*o governo federal está dando sinais claros de se elidir desse compromisso. Por essa razão, os valores relativos à compensação dos efeitos 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.*”

O autor reforça seus argumentos com dados que ilustram a situação vivida pelo Estado do Rio Grande do Sul, nos seguintes termos:

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.

Em agosto de 2013, o PLS foi distribuído a esta Comissão, tendo o Senhor Presidente designado-me relator da matéria.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas à proposição.

## II – ANÁLISE



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador DELCÍDIO DO AMARAL**

Em conformidade com o art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal, cabe a esta Comissão opinar sobre o aspecto econômico e financeiro de todas as proposições submetidas ao seu exame.

Uma vez que a matéria foi despachada unicamente a esta Comissão, julgo conveniente enfatizar que, do ponto de vista constitucional, cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas, conforme o contido no art. 48, I, da Lei Maior.

Todavia, do ponto de vista infraconstitucional, cumpre-me ressaltar que, a meu ver, o projeto conflita com os requisitos para a gestão fiscal responsável, conforme contidos no art. 17, *caput* e §§ 1º e 2º, da Lei Complementar nº 101, de 2000 – Lei Responsabilidade Fiscal (LRF) –, na medida em que não identifica as fontes de financiamento que deverão suportar o aumento das despesas proveniente da referida compensação. E, como visto na Justificação, a essência do Projeto está na recomposição de perdas de receitas decorrentes da desoneração de exportações de produtos industrializados, semi-elaborados e primários.

Como o autor alega, as perdas anuais estimadas chegam a R\$ 18 bilhões, sendo que as compensações estão estacionadas em R\$ 5,2 bilhões; observa-se, assim, que elas deveriam sofrer acréscimos anuais da ordem de R\$ 13 bilhões.

Sob outro ângulo, considere-se que o coeficiente de participação individual do Estado do Rio Grande do Sul – no total alocado pela União para atender as referidas desonerações – está fixado em 10,04%, e que a estimativa de suas perdas, conforme o autor, atinge R\$ 2,5 bilhões. Então, pode-se inferir que o total de perdas de todos os Estados com as desonerações alcance cerca de R\$ 25,9 bilhões.

Nesse ponto, independentemente da maior ou menor precisão dessas estimativas, importa ressaltar que a União não dispõe de meios para atender tal demanda, a não ser que comprometa a obtenção dos resultados e metas fiscais aprovados pelo próprio Congresso Nacional.

SF/14685.67543-60



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador DELCÍDIO DO AMARAL**

A propósito, cabe lembrar que a norma vigente, art. 31, § 2º, da Lei Complementar nº 87, de 1996, com a redação dada pela LC nº 115, de 2002, indica o endividamento público federal como única fonte especificada para o financiamento das compensações.

De outro lado, se os coeficientes individuais forem revistos na atual conjuntura – francamente desfavorável do ponto de vista das receitas públicas e das condições financeiras de todos os entes federados, a União e alguns entes federados sofrerão perdas, com inevitável desequilíbrio fiscal, uma vez que novos cálculos conduzirão seguramente à obtenção de novos coeficientes individuais de participação no montante total das compensações. Isto é, alguns estados poderão ter aumentos de compensação enquanto outros entes federados poderão ter perdas, e a União seguramente aumentará suas despesas com compensação das desonerações.

O momento que atravessamos, de crise internacional que assola as economias em geral, e especialmente a dos países emergentes que exportam *commodities* e semi-elaborados, recomenda a negociação pontual e anual, feita em função da capacidade da União em conceder auxílios financeiros tópicos, de acordo com a manutenção do ajuste fiscal e da estabilidade monetária.

Em outras palavras, entendo que a preservação da condição fiscal consistente com o combate à inflação e com o crescimento econômico sustentável representa conquista de toda a sociedade brasileira nos últimos 20 anos e os seus resultados não devem ser, em nenhuma hipótese, postos em risco.

Enfatize-se que, desde a crise internacional de 2008, o governo federal vem concedendo auxílios tópicos aos estados e aos municípios, tanto para arrefecer os efeitos negativos da crise sobre suas receitas, quanto para compensar os entes sub-nacionais pelas perdas decorrentes de diversas desonerações tributárias procedidas, inclusive das vinculadas às exportações de que trata o presente projeto de lei.

Apenas para ilustrar, saliento que, em 2012, a União concedeu Auxílio Financeiro para o Fomento a Exportações (FEX) de R\$ 1,462 bilhão para os Estados e de R\$ 487,5 milhões para os municípios.

SF/14685.67543-60



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador DELCÍDIO DO AMARAL**

Quanto às desonerações de ICMS das exportações, as transferências federais para os Estados totalizaram R\$ 1,173 bilhão em 2012, e igual valor em 2013. Por outro lado, para os Municípios foram transferidos R\$ 388,8 milhões em 2012, e também igual valor em 2013.

Sabe-se que os países exportam produtos e serviços, e não tributos. O arranjo federal, concebido no final dos anos 60 (para produtos industrializados) e ampliado com a Lei Kandir (exportações de semi-elaborados e primários), desonera as exportações tipificadas com o ICMS, para aumentar a competitividade dos produtores nacionais no comércio mundial, alcançando nossa balança comercial a resultados mais robustos. Simultaneamente, foi concebida uma modalidade de auxílio financeiro compensatório aos estados exportadores e aos seus respectivos municípios, pela evidente perda de receitas oriundas desse tributo e que lhes pertencem.

Em suma, era do interesse do País a alavancagem das exportações e das receitas cambiais, assim como era do interesse dos estados a compensação pela correspondente perda de arrecadação tributária.

Inicialmente, os cálculos mensais previstos na transferência descrita no Anexo da LC nº 87, conhecida como “Seguro Receita”, tinham como base a “arrecadação média do ICMS de julho de 1995 a junho de 1996, devidamente corrigida pelo IGP-DI, ampliada por um fator de acréscimo e ajustada em face dos valores apurados de arrecadação”.<sup>1</sup>

Mas, já em 2000, com a LC nº 102, os coeficientes de participação individual para os exercícios de 2000 a 2002 passaram a ser fixados para cada exercício.

A partir de 2003, novos critérios foram estabelecidos para os valores a serem entregues aos Estados: a LC nº 115, de dezembro de 2002, “fixou os coeficientes individuais de participação e o montante para 2003. Para 2004 a 2006, mantiveram-se os mesmos coeficientes e estabeleceu-se que o montante a ser distribuído seria o consignado a essa finalidade na corresponte Lei Orçamentária Anual da União – LOA”.

<sup>1</sup> Informações da STN sobre a Lei complementar nº 87/96 no endereço:  
<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/prefeituras-governos-estaduais/transferencias-constitucionais-e-legais/lei-complementar-nd-8796>.

Página visitada em 12-02-2014

SF/14685.67543-60



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador DELCÍDIO DO AMARAL**

Portanto, desde 2007 adota-se como critério o coeficiente individual fixado em fins de 2002 para viger a partir de 2003 (LC nº 115) e o montante a ser distribuído aquele constante na Lei de Meios Anual.

É fato que a EC nº 42 convalidou esse sistema de entrega de recursos compensatórios aos Estados e seus municípios, e ao Distrito Federal, até que nova lei complementar seja editada. (art. 91, § 3º, do ADCT).

É verdade, também, que a norma está inserida nas disposições transitórias. Mas o legislador não definiu prazo para a institucionalização de nova partilha, e, em razão das condições macroeconômicas reais do País, entendo ser conveniente manter-se a regra de entrega de recursos pela compensação com base na fixação de coeficientes de participação individuais e nas dotações anualmente alocadas para tanto na Lei Orçamentária da União (art. 31 e Anexo da LC nº 87/96 introduzido pela citada LC nº 115, de 2002).

Esse histórico demonstra que – após a adoção da compensação em 1996 e dos critérios transitórios para os anos de 2000 a 2002 definidos pela LC nº 102, de 2000 –, o Congresso Nacional deliberou duas vezes, em seguida, sobre a matéria: mediante a LC nº 115, de dezembro de 2002 e a EC nº 42, de dezembro de 2003: na primeira, fixou os coeficientes individuais de participação dos Estados nas dotações orçamentárias anuais da União para atender as compensações (Anexo da LC 115) e, na segunda vez, manteve essa regra – ainda que lhe conferindo caráter transitório, mas sem definição de prazo.

Com efeito, constata-se que o PLS sob exame propõe retomar uma condição já superada por decisões relativamente recentes do Congresso Nacional sobre a matéria – dado que estamos a tratar de matéria de índole constitucional e complementar, que pela sua própria natureza pressupõe maior estabilidade no ordenamento jurídico.

Em suma, o Projeto não adota a boa técnica legislativa preconizada pela Lei Complementar (LC) nº 95, de 1998, em seu art. 12, inciso III, porquanto deveria propor alterações na LC já existente no ordenamento, especificamente no art. 31 da LC 87, de 1996. Ainda sob o aspecto jurídico, a proposição conflita com a LRF, na medida em que não identifica as fontes de financiamento para o aumento da despesa pública que enseja. Ademais, não inova a Ordem Jurídica ao propor a retomada de condição de compensação



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador DELCÍDIO DO AMARAL**

financeira superada por decisões recorrentes do Congresso Nacional desde o início da década passada.

Por fim, considerando-se as estimativas apresentadas pelo autor – da ordem de R\$ 5,2 bilhões para o nível atual das compensações e de R\$ 18 bilhões para as perdas de receitas – chega-se à conclusão de que o aumento da despesa pública federal seria da ordem de R\$ 13 bilhões anuais, podendo chegar a R\$ 25,9 bilhões, como visto. Logo, do ponto de vista das finanças públicas, o PLS revela-se inoportuno, porquanto não há possibilidades de aumento da carga tributária, de emissão de moeda e nem de títulos da dívida pública federal para financiar tais gastos.

SF/14685.67543-60

### **III – VOTO**

Ante o exposto, voto pela rejeição do Projeto de Lei nº 312, de 2013 – Complementar.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator