



SENADO FEDERAL

PARECER

Nº 915, DE 2014

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado 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 Eduardo Matarazzo Suplicy

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, SF/14685.67543-60

O valor da entrega mensal corresponderá a “1/12 avos da perda de arrecadação efetiva, apurada nos doze 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 subsequente 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 subsequente 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 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.

Reunida a Comissão, em 11/11/2014, o Presidente em exercício da Comissão, Senador Luiz Henrique, me designou relator "ad hoc" da Matéria, em substituição ao Senador Delcídio do Amaral. Após a leitura do relatório, o Presidente em exercício da Comissão concedeu vista coletiva.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas à proposição.

II – ANÁLISE

Conforme exposto pelo Senador Pedro Simon, na apresentação do PLS 312/2013, a Lei Complementar nº 87/96 - Lei Kandir - representou uma redução da base do ICMS, redução que deveria ser ressarcida pela União. No entanto, a compensação prevista pelo artigo 91 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição ainda não foi regulamentada e tal fato tem tornado muito difícil para que os Estados obtenham um nível adequado de compensação.

A compensação em valores inferiores ao que seria devido tem se agravado, sendo necessário um grande esforço anual por parte dos Estados para que consigam junto ao Governo Federal, pelo menos parte do montante das desonerações.

No entanto, na proposta apresentada pelo Senador Pedro Simon, faz-se menção unicamente às perdas anuais de arrecadação decorrentes da desoneração das exportações de produtos primários e semi-elaborados, quando a desoneração alcançou, também, os créditos de ICMS decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente.

Assim, o ressarcimento atual, mesmo que em valores inferiores ao devido, não só considera os valores referentes às exportações de produtos primários e semi-elaborados, mas também os créditos decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente.

O Protocolo ICMS 69 de 2008, do CONFAZ, estabeleceu os critérios de partilha que, em conjunto com a LC 115/2002, têm sido utilizados desde então. Conforme coeficientes calculados pelo GT08/COTEPE, estes coeficientes para 2015, serão:

**COEFICIENTES DE PARTICIPAÇÃO DAS UNIDADES FEDERADAS NOS RECURSOS DE QUE TRATA O
PROTOCOLO ICMS 69/08 (1) PARA APLICAÇÃO EM 2015**

Unidade da Federação	ICMS Desonerado nas Exportações Para o Exterior de Primários e Semi-Elaborados, no Período Jul/13 a Jun/14, Em R\$	Créditos de ICMS Decorrente de Aquisições Destinadas ao Ativo Permanente, Em 2013, Em R\$	Total Perdas, Em R\$	Coeficiente de Participação da	
				Unidade Federada	
				Cálculo (5 casas decimais)	Ajuste p/ Totalizar 100%
ACRE	792.750	28.444.121	29.236.870	0,07687%	0,07687%
ALAGOAS	133.872.186	90.735.234	224.607.420	0,59058%	0,59058%
AMAPA	43.928.397	9.241.849	53.170.245	0,13980%	0,13980%
AMAZONAS	7.895.204	370.523.594	378.418.798	0,99502%	0,99502%
BAHIA	795.676.608	482.130.528	1.277.807.135	3,35988%	3,35988%
CEARA	106.330.475	205.887.559	312.218.034	0,82095%	0,82095%
DISTRITO FEDERAL	21.370.582	53.551.810	74.922.392	0,19700%	0,19700%
ESPIRITO SANTO	1.301.400.322	523.087.097	1.824.487.419	4,79733%	4,79734%
GOIAS	1.253.189.884	459.864.884	1.713.054.768	4,50433%	4,50434%
MARANHAO	371.873.564	193.288.849	565.162.413	1,48604%	1,48604%
MATO GROSSO	4.126.478.425	376.498.771	4.502.977.197	11,84020%	11,84022%
MATO GROSSO DO SUL	869.249.017	196.266.006	1.065.515.023	2,80168%	2,80168%
MINAS GERAIS	4.100.534.245	1.869.748.105	5.970.282.350	15,69835%	15,69837%
PARA	2.347.757.219	528.066.419	2.875.823.638	7,56173%	7,56174%
PARAIBA	9.796.745	72.740.515	82.537.260	0,21702%	0,21702%
PARANA	2.317.343.603	921.718.776	3.239.062.379	8,51684%	8,51685%
PERNAMBUCO	61.122.427	207.304.621	268.427.048	0,70580%	0,70580%
PIAUI	42.405.696	50.681.790	93.087.485	0,24476%	0,24476%
RIO DE JANEIRO	362.758.954	1.536.486.934	1.899.245.887	4,99390%	4,99391%
RIO GRANDE DO NORTE	42.268.153	103.709.345	145.977.498	0,38383%	0,38383%
RIO GRANDE DO SUL	2.516.919.029	1.101.817.079	3.618.736.108	9,51516%	9,51517%
RONDONIA	208.599.110	114.442.366	323.041.476	0,84941%	0,84941%
RORAIMA	5.554.815	7.299.196	12.854.011	0,03379%	0,03379%
SANTA CATARINA	504.287.214	717.338.658	1.221.625.873	3,21216%	3,21216%
SAO PAULO	1.807.037.161	4.121.433.779	5.928.470.940	15,58841%	15,58843%
SERGIPE	10.989.107	72.145.470	83.134.577	0,21859%	0,21859%
TOCANTINS	186.976.093	60.393.654	247.369.746	0,65043%	0,65043%
TOTAL	23.556.406.983	14.474.847.007	38.031.253.990	99,99986%	100,0000%

Assim, a solução proposta pelo autor não contempla todos os componentes que impactaram a receita dos Estados, prejudicando aqueles afetados preponderantemente pelo reconhecimento do crédito nas aquisições de mercadorias destinadas ao ativo permanente.

Neste sentido, esta Emenda Substitutiva Global visa incluir também a necessidade de se compensar as perdas relativas aos créditos de ICMS decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente. Além disso, como tais cálculos já vêm sendo feitos anualmente pelo CONFAZ, incorpora-se ao presente projeto as diretrizes hoje constantes do Protocolo ICMS 69 de 2008.

II – VOTO

Ante o exposto, acolhendo as sugestões que me foram apresentadas pelos secretários estaduais da fazenda de vários estados, voto pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 312, de 2013 – Complementar, na forma da EMENDA SUBSTITUTIVA GLOBAL que apresento:

EMENDA Nº 1 – CAE (Substitutivo) (ao PL nº 312, de 2013)

Dê-se ao Projeto de Lei Complementar nº 312, de 2013, a seguinte redação:

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, semi-elaborados e dos créditos de ICMS decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente estabelecido pela Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996.

Art. 2º O valor do ICMS desonerado nas exportações para o exterior de produtos primários e semi-elaborados, de cada Estado, será obtido da seguinte forma:

I – o valor das exportações para o exterior de produtos primários e semi-elaborados, de cada Estado, será obtido pela diferença entre o valor total das exportações apurado pela Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do

Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - SECEX/MDIC e o valor das exportações de produtos industrializados utilizado para obtenção dos índices previstos nas Leis Complementares nº 61, de 26 de dezembro de 1989, e nº 65, de 15 de abril de 1991, tendo por base os 12 meses anteriores ao mês de julho do ano do cálculo;

II – o valor obtido na forma do inciso I será convertido em moeda nacional utilizando-se a média ponderada das cotações oficiais mensais do Banco Central do Brasil para a moeda norte-americana, valor de compra, do mesmo período a que se referem às exportações;

III – ao valor calculado nos termos do inciso II será aplicada a alíquota de 13% (treze por cento) para se obter o montante do ICMS desonerado pela Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996.

Art. 3º O valor dos créditos de ICMS decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente será obtido da seguinte forma:

I – os Estados informarão, no mês de junho do ano do cálculo, o valor contábil das entradas de bens destinados ao ativo permanente referente a cada um dos quatro exercícios anteriores;

II – sobre $\frac{1}{4}$ (um quarto) do valor nacional das entradas informadas em cada exercício, de acordo com o inciso I, será aplicada a respectiva alíquota média ponderada calculada utilizando-se as alíquotas adiante especificadas, ponderadas pela participação, no exercício correspondente, do valor adicionado bruto a preço básico - VAB da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE das atividades econômicas a seguir:

a) a alíquota de 5,6% para agricultura, silvicultura e exploração florestal, pecuária e pesca;

b) a alíquota de 8,8% para indústria extrativa mineral e indústria de transformação;

III – o valor nacional dos créditos de ICMS decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente será o somatório dos valores obtidos na forma do inciso II;

IV – o valor obtido na forma do inciso III será apropriado a cada Estado proporcionalmente à respectiva participação no somatório do valor adicionado bruto a preço básico das atividades econômicas relacionadas no inciso II.

§ 1º Os valores adicionados brutos, previstos nesta cláusula, serão baseados nas informações mais recentes divulgadas pelo IBGE.

§ 2º Os Estados que não entregarem, no mês de junho, as informações previstas no inciso I, terão os respectivos valores estimados a partir dos dados disponíveis, do próprio Estado, ou da sua participação no valor adicionado bruto a preço básico das atividades econômicas citadas no inciso II.

§ 3º Em substituição à prestação das informações previstas no inciso I, serão utilizados os dados correspondentes obtidos no Sistema Público de Escrituração Digital – SPED, assim que disponíveis.

Art. 4º O valor a ser entregue pela União a cada Estado será obtido com base no somatório dos valores apurados nos termos do inciso III do art. 2º e do inciso IV do art. 3º.

Art. 5º 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 nos termos do art. 4º.

Art. 6º Do montante de recursos que cabe a cada Estado, 25% (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. 7º Os valores a serem entregues pela União a cada Estado e Distrito Federal serão calculados e divulgados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, em conjunto com o Ministério da Fazenda, observado o seguinte:

I – até o quinto dia útil do mês de agosto, os Estados serão informados sobre os referidos valores;

II – os Estados poderão apresentar recurso fundamentado ao CONFAZ para retificação dos valores, observado o prazo de 10 (dez) dias contados a partir da data de sua divulgação;

III – decorrido o prazo previsto no inciso II, o CONFAZ terá o prazo de 10 (dez) dias para analisar e deliberar a respeito dos recursos apresentados;

IV – até o último dia útil do mês de agosto de cada ano, o CONFAZ divulgará os valores definitivos e os informará ao Ministério da Fazenda, para entrega a cada Estado e ao Distrito Federal no exercício seguinte.

Parágrafo único. Na hipótese de alteração, após o mês de agosto, dos coeficientes para entrega dos recursos prevista no art. 159, II, da Constituição Federal, o CONFAZ retificará, divulgará e informará ao Ministério da Fazenda os novos valores de que trata esta Lei Complementar, no prazo de 10 (dez) dias contados da data de publicação da referida alteração.

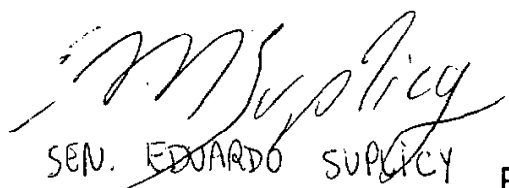
Art. 8º O montante a ser entregue pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme definido nesta Lei Complementar, deve constar da Lei Orçamentária Anual da União.

Art. 9º A entrega de recursos prevista nesta Lei Complementar perdurará 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.

Art. 10 Esta Lei entra em vigor no primeiro dia útil do exercício subsequente ao de sua publicação.

Sala da Comissão, 25 de novembro de 2014.

SEN. LINDBERGH FARIAS, Presidente


SEN. EDUARDO SUPICY, Relator

Comissão de Assuntos Econômicos - CAE
PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 312, de 2013

ASSINAM O PARECER, NA 31ª REUNIÃO, DE 25/11/2014, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)

PRESIDENTE: _____

RELATOR: _____

Bloco de Apoio ao Governo(PSOL, PT, PDT, PCdoB, PRB)	
Delcídio do Amaral (PT)	1. Pedro Taques (PDT)
Eduardo Suplicy (PT)	2. Walter Pinheiro (PT)
José Pimentel (PT)	3. Aníbal Diniz (PT)
Gleisi Hoffmann (PT)	4. Humberto Costa (PT)
Lindbergh Farias (PT)	5. Jorge Viana (PT)
Cristovam Buarque (PDT)	6. Acir Gurgacz (PDT)
Rodrigo Rollemberg (PSB)	7. Antonio Carlos Valadares (PSB)
Vanessa Grazziotin (PCdoB)	8. Inácio Arruda (PCdoB)
	9. Randolfe Rodrigues (PSOL)
Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PSD, PMDB, PP)	
Eduardo Braga (PMDB)	1. Casildo Maldaner (PMDB)
VAGO	2. Ricardo Ferraço (PMDB)
Valdir Raupp (PMDB)	3. Lobão Filho (PMDB)
Roberto Requião (PMDB)	4. Eunício Oliveira (PMDB)
Vital do Rêgo (PMDB)	5. Waldemir Moka (PMDB)
Romero Jucá (PMDB)	6. VAGO
Luiz Henrique (PMDB)	7. Ana Amélia (PP)
Ivo Cassol (PP)	8. Ciro Nogueira (PP)
Francisco Dornelles (PP)	9. Benedito de Lira (PP)
Kátia Abreu (PMDB)	
Bloco Parlamentar da Minoria(PSDB, DEM)	
Aloysio Nunes Ferreira (PSDB)	1. Flexa Ribeiro (PSDB)
Cyro Miranda (PSDB)	2. VAGO
Alvaro Dias (PSDB)	3. Paulo Bauer (PSDB)
José Agripino (DEM)	4. Lúcia Vânia (PSDB)
Jayme Campos (DEM)	5. VAGO
Bloco Parlamentar União e Força(PTB, SD, PSC, PR)	
Armando Monteiro (PTB)	1. Gim (PTB)
João Vicente Claudino (PTB)	2. Vicentinho Alves (SD)
Blairo Maggi (PR)	3. Eduardo Amorim (PSC)
Alfredo Nascimento (PR)	4. VAGO

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

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.

Art. 159. A União entregará: (Vide Emenda Constitucional nº 55, de 2007)

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

TÍTULO X
ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

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)

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 42, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2003

Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.

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.

LEI COMPLEMENTAR Nº 61, DE 26 DE DEZEMBRO DE 1989

Estabelece normas para a participação dos Estados e do Distrito Federal no produto da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados IPI, relativamente às exportações.

LEI COMPLEMENTAR Nº 65, DE 15 DE ABRIL DE 1991

Define, na forma da alínea a do inciso X do art. 155 da Constituição, os produtos semi-elaborados que podem ser tributados pelos Estados e Distrito Federal, quando de sua exportação para o exterior.

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)

DECRETO-LEI Nº 406, DE 31 DE DEZEMBRO DE 1968.

Estabelece normas gerais de direito financeiro, aplicáveis aos impostos sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre serviços de qualquer natureza, e dá outras providências.

DOCUMENTO ANEXADO PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA, NOS TERMOS DO ART. 250, PARÁGRAFO ÚNICO, DO REGIMENTO INTERNO.

RELATÓRIO

RELATOR: Senador DELCIDIO 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.

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 subsequente 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 subsequente 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

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

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.

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.

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, alçando 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”.¹

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 corresponde Lei Orçamentária Anual da União – LOA”*.

¹ 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

Portanto, desde 2007 adota-se como critério o coeficiente individual fixado em fins de 2002 para vigor 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, entendendo 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

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

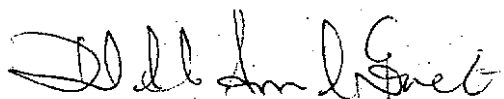
Por fim, considerando-se as estimativas apresentadas pelo autor – da ordem de R\$ 5,2 bilhões para o nível atual das compensações e de R\$ 18 bilhões para as perdas de receitas – chega-se à conclusão de que o aumento da despesa pública federal seria da ordem de R\$ 13 bilhões anuais, podendo chegar a 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.

III – VOTO

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

Sala da Comissão,

, Presidente



, Relator

Publicado no DSF, de 27/11/2014

Secretaria de Editoração e Publicações - Brasília-DF

OS: 14970/2014