

# PARECER N° , DE 2017

SF/17489.77062-25

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 288, de 2016 – Complementar, do Senador Wellington Fagundes, que *altera o art. 31 da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, para regulamentar a compensação da União aos Estados, Distrito Federal e Municípios por conta da perda de receita decorrente da desoneração de ICMS sobre exportações de bens primários e semi-elaborados e da concessão de crédito nas aquisições destinadas ao ativo permanente.*

RELATOR: Senador **FLEXA RIBEIRO**

## I – RELATÓRIO

Em exame nesta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 288, de 2016 – Complementar, do Senador Wellington Fagundes, que *altera o art. 31 da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, para regulamentar a compensação da União aos Estados, Distrito Federal e Municípios por conta da perda de receita decorrente da desoneração de ICMS sobre exportações de bens primários e semi-elaborados e da concessão de crédito nas aquisições destinadas ao ativo permanente.*

Pelo art. 1º do projeto, o art. 31 da Lei Complementar nº 87, de 1996, conhecida como Lei Kandir, passa a vigor com a seguinte redação:

***Art. 31. A União entregará anualmente recursos aos Estados e Municípios no montante e condições definidos neste artigo.***

***§ 1º Caberão a cada Estado recursos em montante equivalente às perdas estimadas de sua receita decorrentes:***

SF/17489.77062-25



*I) da não-incidência de imposto sobre operações que destinem ao exterior produtos primários e industrializados semi-elaborados, conforme previsto no art. 32, I; e*

*II) do crédito do imposto anteriormente cobrado em operações que resultem na entrada de mercadoria no estabelecimento destinada ao ativo permanente, conforme disposto no ‘caput’ do art. 20.*

*§ 2º Do montante de recursos que couber a cada Estado, a União entregará, diretamente:*

*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.*

*§ 3º As perdas de cada Estado, de que trata o § 1º, serão estimadas a cada ano conjuntamente pelo Ministério da Fazenda e pelos Estados, segundo metodologia por eles definida.*

*§ 4º As perdas de cada Estado, estimadas conforme o § 3º, e as respectivas memórias de cálculo, serão divulgadas em até 120 dias após o término do exercício em que elas forem incorridas.*

*§ 5º O projeto de lei relativo ao orçamento anual da União deverá ser enviado ao Congresso Nacional com dotações destinadas a atender o disposto neste artigo.*

*§ 6º Os recursos serão entregues aos Estados e Municípios:*

*I) em doze parcelas mensais e iguais, no último dia útil de cada mês, mediante crédito em conta bancária; e*

*II) servirão primeiramente ao pagamento de eventuais dívidas vencidas e não pagas dos respectivos Entes junto à União, inclusive de sua administração indireta, e ao resarcimento à*



SF/17489.77062-25

*União de despesas decorrentes de eventuais garantias honradas de operações de crédito externas.*

*§ 7º 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, em 31 de julho de 1996.” (NR)*

O art. 2º do PLS nº 288, de 2016 – Complementar, revoga o Anexo da Lei Kandir e o art. 3º determina que a futura lei complementar entrará em vigor no primeiro dia do exercício subsequente ao de sua publicação.

A matéria foi distribuída à Comissão de Assuntos Econômicos e não foram oferecidas emendas até a presente data.

Em 23 de novembro de 2016, fui designado relator.

## II – ANÁLISE

Nos termos do inciso I do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal, compete à Comissão de Assuntos Econômicos opinar sobre os aspectos econômicos e financeiros das matérias que lhe são submetidas.

A desoneração da cobrança do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) em operações destinadas às exportações e a concessão de crédito nas aquisições destinadas ao ativo financeiro foi instituída pela Lei Kandir, o que, sabidamente, resulta em grandes perdas na arrecadação do imposto em questão, uma das principais fontes de receita dos Estados e do Distrito Federal.

Como forma de atenuar tal impacto negativo nas receitas dos entes subnacionais, a própria Lei Kandir previu originalmente uma compensação financeira que seria entregue pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios até o exercício financeiro de 2002, conforme metodologia de apuração definida no Anexo dessa lei complementar.

SF/17489.77062-25  


Ocorre que o desequilíbrio nas finanças estaduais provocado pela Lei Kandir foi de tal magnitude, que a entrega da compensação financeira pela União teve que ser prorrogada, conforme art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), introduzido pela Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, que prevê a edição de lei complementar regulamentando a matéria.

Enquanto não for editada essa nova lei complementar, permanece vigente o sistema previsto no art. 31 e no Anexo da Lei Kandir, conforme redação dada pela Lei Complementar nº 115, de 26 de dezembro de 2002.

Percebe-se, portanto, que o debate em torno dessa compensação financeira devida pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios já perdura por mais de duas décadas, traduzindo-se em uma das questões mais complexas do chamado Pacto Federativo.

A ausência de nova regulamentação tem provocado imensos prejuízos às finanças dos entes subnacionais, sendo imperativo que o Congresso Nacional regulamente em definitivo a matéria, como determinou o Supremo Tribunal Federal, em decisão de 30 de novembro de 2016, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 25, ao conceder o prazo de doze meses para a edição de lei complementar sobre a matéria.

Pela sistemática atual, a União entregará a quantia de até R\$ 3,9 bilhões a ser rateada entre todos os Estados e Distrito Federal, respeitando-se a disponibilidade orçamentária. Para o exercício de 2017, a proposta orçamentária encaminhada pelo Governo previa a quantia de apenas R\$ 1,95 bilhões, em duas ações orçamentárias, sendo que uma delas utiliza recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Para amenizar o prejuízo nas receitas estaduais, esta Comissão de Assuntos Econômicos aprovou uma emenda orçamentária coletiva, acrescentando R\$ 1,91 bilhões em uma terceira ação orçamentária, de forma que para o ano de 2017, estão previstos R\$ 3,86 bilhões a título de compensação financeira dos efeitos da Lei Kandir, a serem entregues pela União aos demais entes federados.

Para termos uma ideia precisa da grandeza dos valores envolvidos, destacamos que nos autos da ADO nº 25, acima referida, o estado do Pará alegou ter recebido R\$ 7,6 bilhões a título de compensação

  
SF/17489.77062-25

financeira da União, no período de 1996 a 2015, enquanto teria arrecadado R\$ 29,6 bilhões, caso não houvesse a desoneração. Desta forma, percebe-se que somente o estado do Pará teve uma perda na ordem de R\$ 1 bilhão por ano durante o período citado. Além do estado do Pará, outros quinze Estados também recorreram ao Supremo com argumentos semelhantes.

Nos termos da decisão do Supremo, caso o Congresso Nacional não regulamente a matéria, caberá ao Tribunal de Contas da União (TCU) fixar regras de repasse e calcular as cotas de cada um dos Estados interessados.

Convém salientar que esta Comissão de Assuntos Econômicos já deliberou sobre proposição que trata da matéria, ao aprovar, em 25 de novembro de 2014, relatório do Senador Eduardo Suplicy favorável ao Projeto de Lei do Senado nº 312, de 2013 – Complementar, de autoria do Senador Pedro Simon, nos termos de emenda substitutiva, que passou a constituir o Parecer nº 915, de 2014, da Comissão de Assuntos Econômicos. Tal matéria continua a tramitar, estando pronta para deliberação, apenas aguardando inclusão em Ordem do Dia.

A proposição em análise guarda grande semelhança ao citado PLS nº 312, de 2013 – Complementar, mas com a vantagem de propor que as perdas de receita de cada Estado sejam estimadas a cada ano conjuntamente pelo Ministério da Fazenda e pelos Estados, em metodologia por eles definida, enquanto o projeto do Senador Pedro Simon já apresenta uma metodologia própria, fixa, o que representa um complicador, caso sejam necessárias alterações. Por tanto, julgamos preferível a proposta apresentada no PLS nº 288, de 2016 – Complementar.

Desta forma, cientes ainda que a matéria é legal, regimental e encontra-se em conformidade com os dispositivos constitucionais pertinentes, e julgando ser a mesma meritória e merecedora de aprovação, o PLS nº 312, de 2013 – Complementar, deve ser considerado prejudicado e arquivado, após deliberação do Plenário.

Quanto à técnica legislativa, todavia, consideramos necessários pequenos ajustes. Ao invés de alterar a Lei Kandir, a nova lei complementar deve regulamentar diretamente o art. 91 do ADCT, configurando assim, o atendimento à decisão do STF, nos termos da ADO nº 25. Esse ajuste redacional impõe a inclusão de um parágrafo determinando que as referências feitas aos Estados se estendem também ao Distrito Federal, e nos conduz a apresentação de uma emenda substitutiva.



SF/17489.77062-25

### **III – VOTO**

Diante do exposto, manifestamos voto favorável ao Projeto de Lei do Senado nº 288, de 2016 – Complementar, na forma da seguinte emenda substitutiva:

**EMENDA Nº – CAE  
(SUBSTITUTIVO)  
(ao PLS nº 288, de 2016 – Complementar)**

Dê-se ao Projeto de Lei do Senado nº 288, de 2016 – Complementar, a seguinte redação:

Regulamenta o art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórios, referente à compensação da União aos Estados, Distrito Federal e Municípios por conta da perda de receita decorrente da desoneração de ICMS sobre exportações de bens primários e semielaborados e da concessão de crédito nas aquisições destinadas ao ativo permanente.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A União entregará anualmente recursos aos Estados e Municípios no montante e condições definidos nesta Lei Complementar.

§ 1º Caberão a cada Estado recursos em montante equivalente às perdas estimadas de sua receita decorrentes:

I) da não-incidência de imposto sobre operações que destinem ao exterior produtos primários e industrializados semielaborados, conforme previsto no art. 32, inciso I; e

II) do crédito do imposto anteriormente cobrado em operações que resultem na entrada de mercadoria no estabelecimento destinada ao

SF/17489.77062-25



ativo permanente, conforme disposto no *caput* do art. 20 da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996.

§ 2º Do montante de recursos que couber a cada Estado, a União entregará, diretamente:

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.

§ 3º As perdas de cada Estado, de que trata o § 1º, serão estimadas a cada ano conjuntamente pelo Ministério da Fazenda e pelos Estados, segundo metodologia por eles definida.

§ 4º As perdas de cada Estado, estimadas conforme o § 3º, e as respectivas memórias de cálculo serão divulgadas em até 120 dias após o término do exercício em que elas forem incorridas.

§ 5º O projeto de lei relativo ao orçamento anual da União deverá ser enviado ao Congresso Nacional com dotações destinadas a atender o disposto neste artigo.

§ 6º Os recursos serão entregues aos Estados e Municípios:

I) em doze parcelas mensais e iguais, no último dia útil de cada mês, mediante crédito em conta bancária; e

II) servirão primeiramente ao pagamento de eventuais dívidas vencidas e não pagas dos respectivos Entes junto à União, inclusive de sua administração indireta, e ao ressarcimento à União de despesas decorrentes de eventuais garantias honradas de operações de crédito externas.

§ 7º 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 semielaborados, não submetidas à incidência do imposto, em 31 de julho de 1996.

§ 8º As referências feitas aos Estados neste artigo entendem-se também ao Distrito Federal.

**Art. 2º** Revogam-se o art. 31 e o Anexo da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996.

**Art. 3º** Esta Lei Complementar entra em vigor no primeiro dia do exercício subsequente ao de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

