



## PARECER Nº , DE 2016

SF/16268.85941-59

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 374, de 2015 - Complementar, do Senador Fernando Bezerra Coelho, que *altera o parágrafo 2º do Artigo 3º da Lei Complementar 63 de 1990, tornando facultativo para os Estados a possibilidade de considerar ou não, para efeito de cálculo do valor adicionado, as parcelas isentas ou com benefícios fiscais e as operações imunes do imposto.*

Relator: Senador **WELLINGTON FAGUNDES**

### I – RELATÓRIO

Chega a esta Comissão, para análise, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 374, de 2015 – Complementar, de autoria do nobre Senador Fernando Bezerra Coelho, que tem por objetivo alterar as regras de transferências para os municípios do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação, o ICMS.

O art. 3º da Lei Complementar nº 63, de 1990, estabelece, em conformidade com o parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal, que, do montante da arrecadação de ICMS que o estado é obrigado a transferir para os municípios, 75%, no mínimo, deverá ser



como proporção do valor adicionado. O § 2º do art. 3º prevê que, para o cálculo do valor adicionado, serão computadas as operações e prestações que constituem fato gerador do imposto, mesmo quando houver benefícios fiscais, diferimento ou antecipação do pagamento, e as operações imunes do imposto conforme as alíneas *a* e *b* do inciso X do § 2º do art. 155 e a alínea *d* do art. 150, ambos da Constituição Federal (CF).

O art. 1º do PLS altera o referido § 2º do art. 3º da Lei Complementar nº 63, de 1990, para tornar optativa, no cômputo do valor adicionado, a inclusão das operações e prestações ali referidas.

O art. 2º estatui a cláusula de vigência, que é imediata, porém produzindo efeitos sobre a distribuição a ser feita a partir do exercício de 2017.

De acordo com a justificação, a atual regra de rateio do ICMS entre municípios é injusta porque beneficia os municípios com maior geração de valor agregado, que são justamente os municípios mais ricos, com maior volume de emprego. O atual § 2º do art. 3º da Lei Complementar nº 63, de 1990, torna ainda mais grave o problema, pois a participação do município no rateio do ICMS passa a depender somente do valor adicionado em seu território, mesmo que não tenha havido geração correspondente de tributo em decorrência de algum tipo de benefício fiscal ou imunidade tributária. Com a regra proposta, os estados poderão (não sendo, portanto, obrigados a) alterar suas regras de rateio para excluir parcelas do valor adicionado que não geram receitas de ICMS. Dessa forma, a

SF/16268.85941-59



distribuição do ICMS entre municípios poderá se tornar mais equilibrado e equânime.

A matéria foi encaminhada à CAE para apreciação, de onde será enviada para o Plenário. No prazo regimental, não houve apresentação de emendas.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão avaliar os aspectos econômicos e financeiros das matérias que lhe são submetidas. Adicionalmente, por ser esta a única Comissão temática a analisar o PLS, analisaremos também sua conformidade com as normas jurídicas vigentes.

O PLS não afronta a Constituição, pois trata de assunto de competência da União (sistema tributário, conforme inciso I do art. 48 da Constituição Federal – CF), cuja iniciativa não é privativa do Presidente da República, nos termos do § 1º do art. 61 da CF. A técnica legislativa, atendendo ao disposto na Lei Complementar nº 95, de 1998, pode ser aprimorada, como sugeriremos ao final deste relatório. O PLS atende também aos princípios de juridicidade, quais sejam: generalidade, coercitividade, inovação, abstração, adequação da via eleita e concordância com os princípios gerais do Direito.

Em relação ao mérito, entendemos que o principal avanço do PLS é deixar em aberto a forma de computar o valor adicionado para fins do rateio de 75%, no mínimo, da parcela do ICMS que o

SF/16268.85941-59



estado é obrigado a distribuir para seus municípios. Há dois critérios de rateio do valor adicionado: i) proporcional à efetiva participação do município na arrecadação do ICMS ocorrida; e ii) proporcional à participação potencial do município na arrecadação do ICMS. No primeiro caso, parte-se do total de ICMS arrecadado e o rateio é feito conforme a contribuição de cada município para esse total. No segundo caso, considera-se somente o valor adicionado, independentemente se a atividade gerou ou não ICMS.

Digamos que, pela legislação estadual, montadoras de automóveis são isentas do tributo. Pelas regras atuais, o município tem direito à sua cota-parte do ICMS, pois houve valor adicionado, ainda que não tenha havido geração de imposto (pelo menos em relação aos impostos gerados diretamente pelas montadoras). Com a proposta do PLS, o estado poderá optar por não considerar o valor adicionado da indústria automobilística, e esse município passaria a receber uma cota parte menor.

Se um estado optar por fazer o rateio proporcional à participação efetiva do município na geração do ICMS, criará incentivos para o município induzir atividades econômicas que não desfrutam de benefícios fiscais. Por exemplo, se a prefeitura puder oferecer terreno e infraestrutura para uma fábrica, provavelmente optará por aquela que gerará maior volume de ICMS.

Essa política é boa por um lado, porque leva à menor distorção alocativa. Explicando melhor, se uma atividade necessita de incentivo fiscal para se instalar em determinado local, é porque aquele estado não oferece vantagens comparativas adequadas.

SF/16268.85941-59



SF/16268.85941-59

Quando um estado oferece incentivo fiscal, digamos, isenção de ICMS, para uma empresa se instalar em seu território, isso ocorre porque, de alguma forma, esse estado pretende neutralizar alguma desvantagem: deficiência na oferta de mão de obra, de infraestrutura, distância dos centros consumidores, etc. Em princípio, se o estado apresenta vantagens comparativas, não precisa oferecer incentivos para as empresas ali se instalarem. Quando se faz o rateio do ICMS entre municípios depender da arrecadação efetiva do tributo, está-se incentivando o município a oferecer vantagens (se vier a oferecer) para os setores que recebem poucos benefícios tributários, ou seja, aqueles nos quais o estado possui vantagem comparativa.

Por outro lado, concessões fiscais, em tese, são fruto da discussão da sociedade (via assembleias estaduais). Fazer com que o valor adicionado por atividades objeto de benefícios fiscais não seja computado para fins do cálculo da distribuição do rateio entre municípios desestimula esses municípios a incentivar tais atividades, entrando em conflito com a política estadual.

Um importante ponto positivo do PLS é permitir melhor distribuição de renda entre municípios. Com a eventual aprovação da matéria, municípios que atualmente produzem mercadorias ou serviços sujeitos a mais isenções ou outros benefícios fiscais perdem, e municípios que produzem mercadorias não sujeitos a isenções fiscais ganham.

Em princípio, não há relação unívoca entre grau de desenvolvimento de um município e se sua produção é mais fortemente ou fracamente beneficiada por incentivos fiscais. Afinal,



SF/16268.85941-59

incentivos fiscais recaem sobre uma gama imensa de produtos, desde itens mais simples (como da cesta básica) a bens de maior valor agregado, como automóveis, eletrônicos e remédios. É possível que, em determinados estados, os produtos incentivados sejam de maior densidade tecnológica, o que tende a tornar o município mais rico. Nesse caso, distribuir o ICMS com base na geração efetiva do tributo, ao reduzir a cota-parte dos municípios com base produtiva de maior complexidade tecnológica, teria o impacto de redistribuir renda. Nesse mesmo estado, se produtos de menor densidade tecnológica, como alguns alimentos pouco processados, não são incentivados, os municípios que produzem tais bens, supostamente mais pobres, tendem a se beneficiar se a cota-parte for definida com base no ICMS efetivamente gerado.

Com base no exemplo acima, vimos que o impacto do critério de rateio pode melhorar a distribuição de receitas entre municípios dependendo dos setores que são incentivados e da base econômica. Tudo dependerá dos produtos incentivados e da estrutura produtiva dos municípios. O relevante é que o PLS garante flexibilidade para cada estado, que, conhecendo suas especificidades e preferências, pode optar por um ou outro regime de rateio.

Entendemos, contudo, que podemos aprimorar o projeto. Nesse sentido, apresentamos emenda para exigir que lei estadual decida o critério de rateio. Além de gerar maior estabilidade e previsibilidade, estabelecer em lei o critério de rateio dificulta que um governador adote critérios pouco republicanos na distribuição de recursos, como, por exemplo, seu relacionamento com o prefeito de



determinada cidade. Optamos por manter o *status quo*, ou seja, o cômputo do valor adicionado incorpora as operações isentas e imunes do ICMS, enquanto lei estadual não decidir sobre o tema.

Também é necessário alterar a cláusula de vigência. A redação do PLS prevê vigência imediata, mas produzindo efeitos financeiros a partir de 2017. Ocorre que, nos termos do § 6º do art. 3º da Lei Complementar nº 63, de 2011, o estado deverá publicar, até 30 de junho do ano da apuração, o valor adicionado, por município, que servirá de base para o rateio no ano seguinte. Como não sabemos a data em que o PLS será convertido em lei, o mais prudente é fixar a produção de efeitos para o segundo exercício subsequente à data da vigência.

Por fim, recomendamos aprimorar a técnica legislativa. A redação dada pelo projeto aos incisos I e II do § 2º do art. 3º da Lei Complementar nº 63, de 1990, não inova o ordenamento jurídico. Propomos a manutenção da atual redação desses incisos por meio de linha pontilhada, a qual servirá também para indicar que a redação dos parágrafos subsequentes (§§ 3º a 13) será mantida. Propomos mais uma linha pontilhada antes do § 2º para indicar que a redação atual do § 1º será mantida. É necessário, ainda, adicionar as letras ‘NR’ maiúsculas, entre parênteses, ao final do art. 3º alterado, em conformidade com o disposto na alínea *d* do inciso III do art. 12 da Lei Complementar nº 95 de 1998.

SF/16268.85941-59



### III – VOTO

Diante do exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 374, de 2015 - Complementar, com as seguintes emendas.

#### **Emenda nº - CAE**

Dê-se a seguinte redação ao art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 374, de 2015 – Complementar:

Art. 1º O art. 3º da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 3º.....

.....

§ 2º Lei estadual definirá se, para efeito de cálculo do valor adicionado, serão ou não computadas:

.....

§ 14. Enquanto lei estadual não dispuser em contrário, as operações e prestações referidas no § 2º serão computadas para efeito de cálculo do valor adicionado.” (NR)

#### **Emenda nº - CAE**

No art. 2º do Projeto de Lei do Senado nº 374, de 2015 – Complementar, substitua-se a expressão “produzindo efeitos a partir da distribuição a ser feita no exercício de 2017 e seguintes” por

SF/16268.85941-59



**SENADO FEDERAL**  
**Gab. Senador WELLINGTON FAGUNDES**

“produzindo efeitos a partir do segundo exercício subsequente àquela data”.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/16268.85941-59