

PARECER N° , DE 2015

Da COMISSÃO ESPECIAL DO
DESENVOLVIMENTO NACIONAL, sobre o
Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 136, de 2015,
da Senadora Lúcia Vânia, que *dispõe sobre a
prestaçāo de auxílio financeiro pela União aos
Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios,
relativo ao exercício de 2015, com o objetivo de
fomentar as exportações do País.*

Relator: Senador **BLAIRO MAGGI**

I – RELATÓRIO

Vem para análise desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 136, de 2015, de autoria da nobre Senadora Lúcia Vânia, cujo objetivo é fomentar as exportações do País, por meio de auxílio financeiro concedido pela União aos estados, Distrito Federal e municípios.

O auxílio proposto pelo PLS é de R\$ 1,95 bilhão e refere-se, unicamente, ao exercício de 2015. Os valores deverão ser entregues mensalmente em parcelas iguais entre a data da publicação da Lei e o final do exercício, e serão rateados entre os estados conforme tabela apresentada no Anexo. Do total a ser distribuído, a União entregará diretamente 75% para o estado e os restantes 25% aos municípios, na proporção de sua participação na distribuição da parcela do ICMS de seus respectivos estados.

Do total a ser entregue à unidade federada, a União descontará os valores das dívidas vencidas e não pagas. Uma vez efetuados esses descontos, o saldo deverá ser pago em dinheiro ou por meio de títulos do Tesouro Nacional, de série especial, com prazo mínimo de vencimento de 10 anos e com taxa de juros igual ao custo médio das dívidas da respectiva unidade federada junto ao Tesouro Nacional.

Os estados deverão informar ao Ministério da Fazenda os dados relativos à manutenção e aproveitamento de créditos de ICMS pelos exportadores. As regras da prestação da informação serão definidas pelo mesmo Ministério em até 30 dias após a publicação da Lei.

Por fim, o PLS estabelece que a Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

De acordo com a Senadora Lúcia Vânia, desde a Lei Complementar nº 87, de 1996 (a Lei Kandir), a União vem compensando estados pela perda de arrecadação de ICMS em decorrência das exportações. Em 2004, a União instituiu outra modalidade de compensação, o Auxílio Financeiro para Fomento das Exportações (FEX), por meio da Medida Provisória nº 193, daquele mesmo ano, que liberou R\$ 900 milhões para estados e municípios. Desde então, outras dez medidas provisórias e um projeto de lei foram aprovados com esse propósito.

Entretanto, esse auxílio financeiro deixou de ser regular, tendo o último sido proposto em dezembro de 2013 (pela Medida Provisória nº 629, de 2013), com o pagamento ocorrendo em janeiro de 2014. Assim, de acordo com a autora, desde 2014, estados e municípios não estão contando mais com transferências da União no âmbito do FEX, provocando instabilidade e incerteza na programação financeira dos entes federados subnacionais.

Com o PLS, pretende-se retomar esse auxílio financeiro, pelo menos para 2015, o que contribuirá para o equilíbrio fiscal de estados e municípios e propiciará a realização de investimentos em áreas prioritárias.

O PLS foi inicialmente encaminhado para a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), para deliberação em caráter terminativo, não tendo recebido emendas no prazo regimental.

Em 2 de setembro, a matéria foi devolvida para Secretaria Geral da Mesa (SGM) em atendimento ao Requerimento nº 935, de 2015, que instituiu esta Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional (CEDN). Em 3 de setembro, o projeto foi enviado para esta Comissão, me deu a honra de relatá-lo.

II – ANÁLISE

Nos termos do Requerimento nº 935, de 2015, compete a esta Comissão Especial proferir parecer sobre proposições legislativas que tratam da promoção do desenvolvimento nacional, como é o caso do PLS em tela, que dispõe sobre finanças estaduais e estímulos para exportações.

A matéria não afronta a Constituição Federal de forma a inviabilizá-lo. Em particular, a iniciativa parlamentar é legítima. À primeira vista, pode parecer estranho um parlamentar apresentar projeto de lei determinando que a União transfira determinado volume de recursos para estados e municípios, pois isso seria objeto de matéria orçamentária, cuja iniciativa é do Poder Executivo, conforme estabelece o art. 165 da Constituição.

Ocorre que o montante de R\$ 1,95 bilhão previsto pelo PLS para transferência a estados e municípios já está devidamente previsto na Lei Orçamentária Anual de 2015, na rubrica 28.845.0903.0E25.0001, *Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o Fomento das Exportações – Nacional*. Ou seja, o que o PLS pretende não é criar novas despesas para a União, interferindo no processo orçamentário, mas, tão somente, disciplinar a forma como os recursos serão alocados.

Destaque-se que, em 2013, esse auxílio financeiro foi regulamentado pela Medida Provisória 629/2013, cujo conteúdo é bastante similar ao do PLS. Se a matéria fosse de natureza orçamentária, ela não poderia ter sido regulamentada como foi, por Medida Provisória, conforme prevê a alínea *d* do inciso I do § 1º do art. 62 da Constituição Federal.

Quanto ao mérito, o PLS é mais do que oportuno. São de amplo conhecimento as dificuldades financeiras pelas quais passam estados e municípios. Também é de amplo conhecimento a necessidade de o País ganhar competitividade em suas exportações. Isentar impostos de produtos exportados é uma prática internacionalmente utilizada para garantir a competitividade de um País. Ocorre que, ao isentar o exportador do ICMS, os estados perdem arrecadação, reduzindo sua capacidade de investimento. Dessa forma, sem uma compensação, a isenção tributária concedida a exportadores pode ter o efeito paradoxal de reduzir a competitividade, ao não criar meios para o estado propiciar a infraestrutura física e social necessária para o desenvolvimento da atividade exportadora.

Não é por menos que a União vem compensando – ainda que em valores aquém do necessário – os estados exportadores. Mais especificamente, o Auxílio Financeiro para Fomento das Exportações (FEX) foi instituído em 2004, por meio da Medida Provisória nº 193, do mesmo ano, e liberou R\$ 900 milhões para estados e municípios. Desde então o FEX vem sendo renovado anualmente. Para 2014 houve um atraso. Somente em julho último, o Poder Executivo enviou para a Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 2.455, de 2015, e que tramita atualmente nesta Casa na forma do Projeto de Lei da Câmara nº 127, de 2015.

O PLS nº 136, de 2015, praticamente repete o conteúdo das normas anteriores. Mais especificamente, determina que a repartição entre estados se dará de acordo com os coeficientes individuais de participação definidos pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) e que 75% dos recursos serão destinados aos estados e os 25% restantes, aos municípios, utilizando os mesmos critérios de rateio do ICMS de seus respectivos estados. Da mesma forma que na MPV nº 629, de 2013, e no PLC nº 127, de 2015, os valores referentes às dívidas vencidas e não pagas da unidade federada deverão ser deduzidos do montante a ser transferido.

Este PLS diferencia-se, contudo, das normas similares para os exercícios de 2013 e 2014, ao permitir que a transferência da União seja feita por meio de obrigações do Tesouro Nacional de série especial, não alienáveis, mas com poder liberatório para pagamento de dívidas. Observe-se que essa possibilidade estava prevista na MPV nº 193, de 2004, quando foi instituído o FEX.

Ao receber o auxílio financeiro sob a forma de títulos (em contraposição a receber em moeda), os estados e municípios não ganharão liquidez. Entretanto, nos exercícios futuros, poderão utilizar esses títulos para quitar suas dívidas, liberando recursos para investimentos ou outros usos. Dessa forma, se a transferência se der sob a forma de títulos, o resultado será, na prática, que estados e municípios somente poderão gastar o R\$ 1,95 bilhão ao longo de dez anos. Se fosse em moeda corrente, o gasto poderia ser imediato. Do ponto de vista das contas públicas, fazer a transferência sob a forma de títulos inalienáveis reduz a pressão sobre o resultado primário do setor público consolidado, o que é importante no atual contexto, de forte necessidade de ajuste fiscal.

Algumas correções, contudo, são necessárias para que o projeto se adeque às normas jurídicas e à boa técnica legislativa. Em primeiro lugar, para afastar quaisquer questionamentos de vícios de iniciativa, propomos excluir a menção explícita ao Ministério da Fazenda

no § 2º do art. 1º e no art. 6º. Para aprimorar a técnica legislativa, propomos também grafar por extenso o nome do imposto ICMS no parágrafo único do art. 3º. Também propomos alterar a redação do § 1º do art. 1º para estipular que, caso a Lei seja sancionada após 2015, a transferência ocorrerá em uma única parcela.

III – VOTO

Diante do exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 136, de 2015, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº 1 - CEDN

No parágrafo único do art. 3º do Projeto de Lei do Senado nº 136, de 2015, substitua-se a expressão “da parcela do ICMS” pela expressão “da parcela do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS”.

EMENDA Nº 2 - CEDN

Dê-se ao art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 136, de 2015, a seguinte redação:

“Art. 1º

§ 1º O montante referido no *caput* será entregue aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios até o décimo dia útil de cada mês, em parcelas iguais, tantos quantos forem os meses entre a data de publicação desta Lei e o final deste exercício, ou em uma única parcela, caso esta Lei seja publicada após 31 de dezembro de 2015.

§ 2º As entregas de recursos ocorrerão na forma fixada pelo regulamento, observado o disposto no art. 6º.”

EMENDA Nº 3 - CEDN

Dê-se ao *caput* do art. 6º do Projeto de Lei do Senado nº 136, de 2015, a seguinte redação:

“Art. 6º O regulamento definirá, em até trinta dias a contar da publicação desta Lei, as regras de prestação de informação pelos Estados e pelo Distrito Federal sobre a efetiva manutenção e

aproveitamento de créditos pelos exportadores a que se refere o art. 155, § 2º, inciso X, alínea “a” da Constituição.

.....”.

Sala da Comissão, em 23 de setembro de 2015

Senador Otto Alencar, Presidente

Senador Blairo Maggi, Relator