



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

PARECER Nº -CAE, DE 2013

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 106, de 2013-Complementar, de autoria do Senador Paulo Bauer, que *altera a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, que dispõe sobre o ICMS, para disciplinar a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com o objetivo de compensar perdas resultantes de redução da alíquota interestadual incidente nas operações interestaduais com bens, mercadorias e serviços, conforme decisão do Senado Federal no exercício da atribuição prevista no art. 155, § 2º, IV, da Constituição Federal, e dá outras providências.*

RELATOR: Senador ARMANDO MONTEIRO

I – RELATÓRIO

Vêm a exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado nº 106, de 2013 - Complementar, de autoria do Senador Paulo Bauer, que trata da compensação às unidades federativas das perdas resultantes da reforma das alíquotas interestaduais do ICMS.

A iniciativa do Senador Paulo Bauer objetiva garantir compensação para as perdas de receita dos Estados em decorrência da reforma proposta no Projeto de Resolução do Senado nº 1, de 2013. Segundo



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

o Ilustre Parlamentar, a sistemática de compensação de perdas de receitas exige uma formalização mais robusta que a simples transformação em lei como estava prevista na Medida Provisória nº 599, de 2012, que teve seu prazo de vigência expirado em 3 de junho passado, sem ter sido objeto de deliberação.

Ainda segundo o Autor, os Estados tidos como prováveis perdedores não podem ser reféns das circunstâncias e da boa vontade da maioria dos demais entes federativos para manter o equilíbrio de suas finanças. Por tudo isso, seria altamente recomendável que se desse à compensação a segurança de uma lei complementar, cujo conteúdo proposto no projeto ora em análise é similar ao texto da Medida Provisória nº 599, de 2012.

A Proposição foi distribuída à Comissão de Assuntos Econômicos, onde foram apresentadas, além do Substitutivo encaminhado por este Relator, mais treze emendas, sendo cinco de iniciativa da Senadora Lúcia Vânia, três de autoria do Senador Ricardo Ferraço, três de iniciativa do Senador Wilder Moraes, uma de autoria do Senador Flexa Ribeiro e finalmente uma proposta da lavra do Senador Pedro Taques.

As emendas de nº 2, 3, 4, 5 e 9, de autoria da Senadora Lúcia Vânia, têm, em geral, como objetivo o aperfeiçoamento da Proposição quanto à futura operacionalização da sistemática de compensação das perdas dos Estados e Municípios.

As emendas nº 6, 7 e 8, de iniciativa do Senador Ricardo Ferraço, buscam incluir na sistemática de compensação as perdas resultantes



da Resolução do Senado nº 13, de 2012, que disciplinou a superação da denominada “guerra dos portos”.

As emendas nº 11, 12 e 13, de autoria do Senador Wilder Morais são idênticas às emendas nº 3, 5 e 4, respectivamente, da Senadora Lúcia Vânia.

A emenda nº 10, de iniciativa do Senador Flexa Ribeiro, propõe que o mecanismo de compensação das perdas de receitas do ICMS inclua também a desoneração das exportações para o exterior de produtos primários e semi-elaborados e a sistemática de apropriação de créditos prevista no artigo 91 das Disposições Transitórias da Constituição Federal.

Já a emenda nº 14 de autoria do Senador Pedro Taques abrange o teor das propostas contidas na Medida Provisória 599, de 2012. No tocante à compensação das perdas de receitas do ICMS, o nobre Senador propõe o Fundo de Compensação de Receitas sem estabelecer limites financeiro e temporal a esse ressarcimento. Com relação ao Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR) a emenda apresenta inovações em relação ao texto da MP 599, tais como: unificação dos recursos orçamentários e financeiros do FDR com o estabelecimento de repasse obrigatório; mudanças no rol dos entes beneficiados com os recursos do Fundo – determinando que os Estados automaticamente beneficiados são aqueles pertencentes às Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e o Espírito Santo. Para os demais Estados, condiciona a alocação dos recursos ao critério de abrigar em seus territórios subregiões que apresentem PIB per-capita abaixo da média nacional. A



emenda também defende mudanças nos critérios de distribuição dos recursos entre os Estados, levando em consideração a população e o inverso do PIB per capita. Finalmente, a propositura prevê a criação de um Comitê Estadual de Planejamento e Investimento, com representantes de entidades da sociedade civil dos segmentos empresarial, laboral, científico e tecnológico e financeiro, além de naturalmente, representantes dos governos estaduais, distrital e federal.

O Comitê teria a competência de definir a proporção de alocação de recursos (orçamentário e financeiro) no âmbito estadual, aprovar o elenco de projetos públicos e privados a serem custeados, promover e apreciar as avaliações de impacto econômico da aplicação dos recursos e acompanhar e controlar as aplicações dos recursos.

É o Relatório e passo a Análise.

II – ANÁLISE

Não há dúvida sobre a constitucionalidade do PLS nº 106, de 2013 - Complementar, pois cabe à União legislar sobre direito tributário e sistema tributário, conforme o disposto nos arts. 24, I, e 48, I, da Constituição Federal.

Cabe à Comissão de Assuntos Econômicos deliberar sobre a Proposição em decorrência do previsto no art. 99, IV, do Regimento Interno do Senado Federal, que insere em suas atribuições dispor sobre finanças públicas, conflitos de competência em matéria tributária entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, entre outros temas.



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

A Proposição apresenta adequada redação e nada há a reparar quanto à técnica legislativa.

O mérito da iniciativa do Senador Paulo Bauer deve ser avaliado sob duas abordagens:

(i) a manutenção dos aspectos centrais da iniciativa do Poder Executivo quanto à essência das regras da compensação (art. 2º e art. 3º da MPV 599, de 2012), à participação dos municípios (art. 5%) e às condicionalidades relativas à eliminação das práticas denominadas “guerra fiscal” (art. 8º); e

(ii) a introdução de dispositivos novos para fazer tramitar no Congresso Nacional a formalização anual do programa de trabalho para a compensação de perdas no exercício seguinte, conforme parágrafo único do art. 31-D da Lei Kandir, na versão proposta pelo PLS nº106, de 2013 – Complementar, que corresponde ao art. 4º original da MPV 599/5013.

Com o benefício de ter acompanhado os debates e reflexões sobre o tema, trago à consideração desta Comissão algumas modificações adicionais à proposta original do Poder Executivo e ao PLS nº 106, de 2013- Complementar. A razão de ser dessas modificações reflete minha constatação de ser a sistemática de prestação de auxílio financeiro, na versão original da MP nº 599, de 2012, desprovida da institucionalidade necessária para transmitir segurança aos entes federativos que seriam perdedores em potencial com a reforma em curso.

Vejamos a redação do art. 1º da MP nº 599, de 2013:



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

Art. 1º A prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com o objetivo de compensar perdas de arrecadação decorrentes da redução das alíquotas nas operações e prestações interestaduais relativas ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, decorrente de Resolução do Senado de que trata o inciso III do **caput** do art. 8º, ocorrerá de acordo com os critérios, prazos e condições previstos nesta Medida Provisória.

A fragilidade dessa sistemática de compensação também é constatada no § 2º do art. 2º que assim estabelece: “A entrega dos recursos ocorrerá na forma fixada pelo Ministério da Fazenda.”

Tanto a denominação do exercício de compensação, como sendo “a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”, como a formalização da sistemática a cargo do Ministério da Fazenda, são elementos que explicitam a vulnerabilidade dos Estados e Municípios perdedores com a reforma do ICMS, ao se tornarem dependentes de transferências de recursos dentro de tão frágil marco legal e institucional.

Há um evidente conflito entre, de um lado, a importância da reforma do ICMS, como a melhor solução para a presente situação de generalizada ilegalidade e insegurança jurídica decorrente da denominada “guerra fiscal”, e, de outro lado, a fragilidade da sistemática proposta para a compensação de perdas de receita para os entes federativos.

A gradativa redução das alíquotas interestaduais de ICMS, deslocando-se a tributação da origem para o destino, o que diminuirá as vantagens da concessão de benefícios fiscais na origem do processo de



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

produção e comercialização de bens, mercadorias e serviços, trará maior funcionalidade ao esforço arrecadatório de cerca de R\$ 300 bilhões com o imposto, desde que saibamos estabelecer um adequado marco legal e institucional para a compensação das perdas estimadas em cerca de 5% daquele montante, mas que são definitivos para o equilíbrio das finanças dos entes afetados pela reforma em discussão.

Caso estejamos convencidos da urgência e da necessidade de seguirmos em frente com o aperfeiçoamento proposto no Projeto de Resolução do Senado nº 1, de 2013, temos a obrigação de avançarmos na institucionalização da sistemática de compensação das perdas a serem impostas aos Estados e Municípios perdedores com a Reforma.

Portanto, esse arranjo institucional deve ser robusto o suficiente para assegurar aos Estados perdedores uma espécie de seguro-receita que irá cobrir o montante de recursos a menor em função da redução das alíquotas interestaduais do ICMS.

Apresentada essa definição de compromisso com a manutenção do Pacto Federativo, passo a expor as minhas propostas de ajustes que têm como objetivo trazer segurança quanto ao equilíbrio das contas públicas dos entes federativos que apresentarão perdas de arrecadação.

Antes de serem apresentadas emendas, as principais modificações propostas no Substitutivo consistiam em:

- a) a criação do Fundo de Compensação de Receitas (FCR), de



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

natureza contábil, vinculado ao Ministério da Fazenda, com a finalidade de assegurar recursos para a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

- b) o estabelecimento de normas para o funcionamento do Fundo, sob a gestão de um Comitê Gestor, no âmbito do CONFAZ, com base em diretrizes do Ministério da Fazenda;
- c) o Comitê Gestor do FCR (CGFCR), vinculado ao Ministério da Fazenda, com a atribuição de administrar a compensação das perdas de receita conforme disposto nesta Lei Complementar;
- d) o FCR terá como agente operador instituição financeira oficial federal definida em ato do Poder Executivo, com suas competências fixadas em regulamento;
- e) a dotação inicial do FCR para prestação do auxílio financeiro de que trata esta Lei Complementar será no valor equivalente a R\$ 8.000.000.000,00 (oito bilhões de reais) no exercício de 2014; e
- f) nos exercícios seguintes, o valor do montante da dotação do FCR referente a cada ano será igual à soma das perdas efetivamente constatadas, cujo valor será atualizado com base na variação média do Produto Interno Bruto (PIB) apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Em decorrência das treze emendas apresentadas (excetuando a



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

emenda substitutiva nº 1 desse Relator), cabe analisá-las e indicar o acatamento ou a rejeição. É o que passo a fazer em relação a cada emenda.

A Emenda nº 2, de autoria da Senadora Lúcia Vânia, se refere à apuração das perdas efetivamente constatadas para compensação pela União. Há um aspecto de inegável validade que consiste na participação de representantes do CONFAZ no trabalho a ser feito pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) para a apuração dos valores a serem compensados. Essa contribuição foi acatada no Substitutivo nos termos do inciso II do *caput* do art. 31-D.

A Emenda nº 3, também de autoria da Senadora Lúcia Vânia, e a Emenda nº 11, de iniciativa do Senador Wilder Moraes, se referem a diversos aspectos da operacionalização da sistemática de compensação de perdas. Há uma contribuição válida na sugestão de clara definição do conceito de perdas a serem compensadas, com a adição de um novo inciso ao *caput* do art. 31-E do Substitutivo. Essas iniciativas foram acatadas em sua essência.

A Emenda nº 4, de autoria da Senadora Lúcia Vânia, e a Emenda nº 13, do Senador Wilder Moraes se referem à introdução de dois conceitos para os incentivos fiscais concedidos com base no ICMS: (i) incentivos autorizados por lei estadual ou convênio celebrado no CONFAZ e (ii) incentivos efetivamente implementados. No meu entendimento, essa diferenciação de incentivos fiscais seria uma ação favorável à continuidade da prática da “guerra fiscal”, justamente o que se deseja mitigar por meio do



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

Projeto de Resolução nº 1 de 2013. Assim, recomendo a rejeição das emendas.

A Emenda nº 5, também de autoria da Senadora Lúcia Vânia, e a Emenda nº 12, do Senador Wilder Morais se referem à fixação dos valores anuais a serem transferidos pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios como compensação pelas perdas resultantes da Reforma do ICMS.

O Substitutivo CAE para o PLS nº 106, de 2013 – Complementar, fixou uma dotação inicial e previu que daí em diante a dotação anual seria igual à soma das perdas efetivamente constatadas. Certamente, a estimativa do Substitutivo para a dotação inicial para 2014 estava sobreestimada, o que é reconhecido nas Emendas nº 5 e nº 12, a qual propõem uma dotação anual inicial de R\$ 3 bilhões. Assim, proponho o acatamento parcial das Emenda nº 5 e nº 12, no que se referem à dotação para o exercício de 2014. Esse ajuste está proposto nos termos do § 6º do art. 31-E.

A Emenda nº 9, de autoria da Senadora Lúcia Vânia, se refere à adição de mais uma condicionalidade à compensação das perdas das finanças estaduais e municipais em decorrência da Reforma do ICMS. Trata-se de exigir a prévia aprovação de uma lei complementar que venha a instituir o Fundo de Desenvolvimento Regional.

Embora comprehenda o mérito da proposição não cabe à uma lei complementar exigir a instituição de uma matéria por meio de uma outra lei



complementar. Essa tarefa é reservada à Carta Magna do País. Assim, proponho a rejeição da Emenda nº 5.

A Emenda nº 6, de autoria do Senador Ricardo Ferraço, se refere à eliminação do inciso III do art. 31-E, do Parecer CAE, o qual assim dispõe sobre a exclusão das perdas eventuais resultantes da superação da denominada “guerra dos portos”, mediante a Resolução do Senado nº 13, de 2012, da sistemática de compensação que foi proposta originalmente na MPV nº 599, de 2012, e agora no PLS nº 106, de 2013 – Complementar.

Não há como confundir “guerra dos portos” com “guerra fiscal”. Essa tentativa de criar similaridade entre os dois processos de concessão de incentivos fiscais carece de fundamento. Enquanto a “guerra dos portos” resultava em um “jogo de soma negativa” para o País, pois levava para o Exterior uma parte da agregação de valor que antes era realizada em algum Estado, a “guerra fiscal” é um “jogo de soma zero ou positiva”, pois transfere de um Estado a outro uma atividade de agregação de valor, mas não há perda líquida de valor agregado ou de geração de empregos no nível nacional.

Há um elemento que poderia funcionar como denominador comum aos dois processos de incentivos fiscais com base no ICMS. Esse elemento comum consiste no seguinte: o custo dos incentivos concedidos é pago pelo tesouro estadual onde mora e vive o consumidor final do bem ou da mercadoria vendida com crédito presumido emitido por parte do tesouro estadual onde houve a produção.

No Estado de origem, houve a geração de rendas, salários,



fretes, taxas e outros tipos de rendimentos econômicos, e a retenção de uma pequena parcela do ICMS devido. No entanto, a parcela maior do ICMS devido é considerada como crédito presumido a ser acatado pelo Estado onde se der o consumo ou a destinação final do bem ou mercadoria. Na linguagem popular, consiste em “fazer cortesia com chapéu alheio!”

A denominada “guerra dos portos” acarretava outras consequências negativas para o País. Entre elas, o potencial sucateamento da indústria nacional, a redução das oportunidades de empregos, o desequilíbrio concorrencial. Nessa visão, caso perdurasse o incentivo indiscriminado e incontrolado às importações, a tendência seria que, cada vez mais, se optasse pelo produto alienígena em detrimento do nacional, com a transferência para o Exterior de atividades de agregação de valor antes realizadas no País.

Entretanto, a grande diferença entre os dois processos de incentivos fiscais consiste no interesse nacional existente no estabelecimento de condições de maior funcionalidade para a arrecadação anual de cerca de R\$ 300 bilhões com a adequada cobrança do ICMS. Como esse processo gera perdas de cerca de 5% da arrecadação e recai sobre sete Estados, cabe compensar essas perdas e obter ganhos para a totalidade do processo de arrecadação de ICMS.

Os Estados perdedores, vocacionados para a produção de bens primários em abundância, não podem ser punidos por serem exportadores líquidos de bens ou mercadorias que servirão de base a processos de agregação de valor em outras unidades da Federação. Assim, cabe chamar a



atenção para essa situação de exportadores líquidos, a qual não decorre de uma prática deletéria aos interesses nacionais, como é o caso da “guerra dos portos”, muito ao contrário, pois constitui a base de importantes setores econômicos situados em Estados vocacionados para o consumo e dotados de setores industriais.

Como quase todos na Federação ganham com a superação da “guerra fiscal”, é imprescindível compensar os poucos Estados que perdem com a migração da cobrança do ICMS interestadual para os Estados de destino dos bens e mercadorias. Trata-se de promover um “jogo de soma positiva” de interesse nacional, mediante a transferência de uma parcela dos ganhos nacionais para os Estados perdedores.

Já na “guerra dos portos”, a Federação como um todo perdia, enquanto apenas uns poucos Estados tiravam vantagem na atração de importação favorecida de bens prontos ou quase prontos para o consumo. Com a superação dessa prática, não houve ganho para a Federação, apenas se evitou a manutenção de uma perda para toda a economia nacional. Nesse caso, não há uma parcela de ganho a ser transferida pela Federação para os Estados que deixaram de ganhar vantagem, pois o que houve foi a eliminação de perdas para o País e não a promoção de um ganho coletivo.

Em síntese, não há como compensar os Estados que auferiam vantagens com a “guerra dos portos”, pois não há um ganho extra que possa retribuir as eventuais perdas. De um lado, a eliminação de perdas para o País não gerou um excedente de ganho, e, de outro lado, o ganho obtido por uns



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

poucos Estados equivalia a perdas para o País. Disso resulta que a eliminação dessas perdas não gera excedente e, sim, um simples retorno à situação anterior, em que a agregação de valor se dava em território nacional, pois não era estimulada a se transferir para o Exterior.

Enquanto na superação da “guerra fiscal” haverá ganhos coletivos a serem usados parcialmente na compensação das perdas de alguns Estados, na superação da “guerra dos portos” houve a eliminação de perdas coletivas sem a geração de ganhos, de modo que não há como repor as vantagens indevidas obtidas por alguns Estados.

Nestes termos, proponho a rejeição da Emenda nº 6.

A Emenda nº 7, de autoria do Senador Ricardo Ferraço, propõe a eliminação do § 3º do art. 31-J, que trata da condicionalidade existente entre a MP nº 599, de 2012, e a Resolução do Senado que vier a ser editada como resultado do PRS nº 1, de 2013.

No Parecer da CAE já consta o alerta para a necessidade de ajustar a redação final do art. 31-J da Lei Kandir proposto pelo Substitutivo, equivalente ao art. 8º da MP nº 599, de 2013, ao texto final da Resolução do Senado Federal que vier a ser editada em decorrência da aprovação do PRS nº 1º, de 2013.

Assim, antes de ser enviado à apreciação da Câmara dos Deputados, salvo melhor juízo, o PLS, deveria ser objeto de revisão na CAE ou em Plenário, a partir da data de edição dessa futura Resolução, de modo a



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

vincular o exercício de compensação das perdas com a desejada e aprovada redução das alíquotas interestaduais do ICMS.

Nestes termos, proponho a rejeição da Emenda nº 7.

A Emenda nº 8, de autoria do Senador Ricardo Ferraço, constitui um Substitutivo. Em muitos aspectos, está em consonância com a emenda substitutiva apresentada por este Relator, especialmente quanto:

- a) A criação do Fundo de Compensação de Receitas (FCR), de natureza contábil, vinculado ao Ministério da Fazenda, com a finalidade de assegurar recursos para a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;
- b) O estabelecimento de normas para o funcionamento do Fundo, sob a gestão de um Comitê Gestor, no âmbito do CONFAZ, com base em diretrizes do Ministério da Fazenda;
- c) Instituição do Comitê Gestor do FCR (CGFCR), vinculado ao Ministério da Fazenda, com a atribuição de executar as atividades de compensação de perdas de receita conforme disposto nesta Lei Complementar;
- d) O FCR terá como agente operador instituição financeira oficial federal definida em ato do Poder Executivo, com suas competências fixadas em regulamento;



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

e) Os valores da compensação são transferências obrigatórias;

f) A LDO trará estimativa preliminar do montante a ser transferido para o exercício seguinte e no Projeto de Lei Orçamentária deverá constar o valor das dotações;

Uma proposta de mudança é a inclusão das perdas resultantes da “guerra dos portos” na proposta de compensação de que trata o PLS. Esse tema é o mesmo da Emenda nº 6, já exaustivamente comentado. Outra modificação consiste na substituição do parâmetro de atualização dos valores a serem transferidos aos Estados. Na MP nº 599, de 2012, e no PLS nº 106, de 2013 – Complementar, usa-se a variação do PIB, enquanto, no Substitutivo da Emenda nº 8, propõe-se o uso da variação da arrecadação global nominal média do ICMS nos últimos 12 meses imediatamente anteriores ao mês de apuração.

Assim, acato parcialmente a Emenda nº 8.

A Emenda nº 10, de iniciativa do Senador Flexa Ribeiro, pretende incluir no mecanismo de compensação o ressarcimento aos Estados referentes à desoneração das exportações para o exterior de produtos primários e semi-elaborados. Compreendo o mérito da proposição e da necessidade de se elevar os valores resarcidos aos Estados que desoneraram do ICMS as exportações desses produtos. No entanto, assim como a Resolução nº 13 de 2012, esse tipo de compensação está fora do escopo do PRS nº 1, de 2013 que deve se restringir à redução das alíquotas



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

interestaduais do ICMS. Portanto, rejeito a emenda nº 10.

Quanto à Emenda nº 14 do Senador Pedro Taques, na parte que trata do Fundo de Compensação de Perdas, há vários pontos que convergem com o Substitutivo apresentado e estão em linha com outras emendas apresentadas, a exemplo da emenda nº 8 do Senador Ferraço, acima comentada. Concordo com a não inclusão de um limite financeiro para o valor a ser compensado para o conjunto das perdas. No entanto, mantendo o limite temporal para as compensações. Com relação às inovações a respeito do Fundo de Desenvolvimento Regional, creio que são meritórias e levo à consideração do grupo de Senadores que a CAE designou na reunião do dia 08 de outubro para analisar as principais matérias federativas que estão atreladas à reforma do ICMS. O mesmo raciocínio se aplica aos termos desse Substitutivo. Portanto, acato parcialmente a emenda nº 14.

Para aqueles que estudaram o Substitutivo sob pedido de vistas coletivo, esclareço que os ajustes feitos a partir da análise das Emendas apresentadas nesta Comissão são os seguintes:

- ajuste na redação do inciso II do *caput* do art. 31-D, o ajuste consiste na participação de representantes do CONFAZ que irão acompanhar a apuração dos valores das perdas efetivas decorrentes com a Reforma do ICMS;

- introdução do inciso IV no *caput* do art. 31-E, para explicitar o conceito de perda de arrecadação em um determinado exercício;



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

- ajuste na redação do § 6º do art. 31-E, para fixar em R\$ 3 bilhões a dotação do FCR em 2014;

- introdução do § 9º no art. 31-E para prever que eventuais diferenças entre o valor projetado com base no uso da metodologia simplificada prevista no § 5º e as perdas efetivamente verificadas, posteriormente, serão compensadas no exercício de 2016.

- deixar explícito que o critério de atualização do montante dos valores do Fundo de Compensação das Receitas seja dado pela variação média do PIB **nominal**, acrescentando essa qualificação textualmente;

Em síntese, todos os ajustes propostos visam dar maior garantia aos estados perdedores. Assim, cabem duas observações finais:

a) como já mencionado, não há alteração dos aspectos essenciais relativos às perdas efetivamente verificadas e à exigência de condições relativas à eliminação das práticas denominadas por “guerra fiscal”; e

b) a redação final do art. 31-J da Lei Kandir proposto pelo Substitutivo, equivalente ao art. 8º da MPV nº 599, de 2013, deverá ser ajustada ao texto final da resolução do Senado Federal que vier a ser editada em decorrência da aprovação do PRS nº 1º, de 2013.

Com essa proposta de ajustes no PLS nº 106, de 2013 – Complementar, de oportuna iniciativa do Senador Paulo Bauer, venho expressar meu apoio à aprovação das diversas proposições que visam, em



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

conjunto, dar maior funcionalidade à cobrança do ICMS, o que contribuirá, sem dúvida, à melhoria do ambiente favorável aos investimentos.

III – VOTO

Pelo exposto, recomendo o acatamento parcial das Emendas CAE nº 2, 3, 5, 8, 11, 12 e 14 e a rejeição das Emendas CAE nº 4, 6, 7, 9, 10 e 13 e a aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 106, de 2013 – Complementar, de iniciativa do Senador Paulo Bauer, na forma do Substitutivo apresentado a seguir.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

PROJETO DE LEI DO SENADO N° , DE 2013 – Complementar
(Emenda Substitutiva nº 1-CAE)

Altera a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, que dispõe sobre o ICMS, para disciplinar a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com o objetivo de compensar perdas resultantes de redução da alíquota interestadual incidente nas operações interestaduais com bens, mercadorias e serviços, conforme decisão do Senado Federal no exercício da atribuição prevista no art. 155, § 2º, IV, da Constituição Federal, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, passa a vigorar com a inclusão dos arts. 31-A, 31-B, 31-C, 31-D, 31-E, 31-F, 31-G e 31-H, 31-I, e 31-J, com a seguinte redação:

Art. 31-A. A prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com o objetivo de compensar perdas de arrecadação decorrentes da redução das alíquotas nas operações e prestações interestaduais relativas ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), decorrente de Resolução do Senado Federal de que trata o inciso III do *caput* do art. 31-J, ocorrerá de acordo com o previsto nesta Lei Complementar.



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

Art. 31-B. Fica criado o Fundo de Compensação de Receitas (FCR), de natureza contábil, vinculado ao Ministério da Fazenda, com a finalidade de assegurar recursos para a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, destinados a compensar perdas de arrecadação decorrentes da redução das alíquotas nas operações e prestações interestaduais relativas ao ICMS.

Parágrafo único. O Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), observadas as orientações gerais fixadas pelo Ministério da Fazenda, estabelecerá os critérios, prazos e condições necessários ao funcionamento do FCR, nos termos desta Lei Complementar.

Art. 31-C. Fica instituído o Comitê Gestor do FCR (CGFCR), vinculado ao Ministério da Fazenda, com a atribuição de executar as atividades de compensação de perdas de receita conforme disposto nesta Lei Complementar.

§ 1º O CGFCR terá sua composição e funcionamento definidos em Ato do Poder Executivo.

§ 2º O FCR terá como agente operador instituição financeira oficial federal definida em ato do Poder Executivo, com suas competências fixadas em regulamento.

§ 3º Constituem recursos do FCR:

I - dotações orçamentárias consignadas nas leis orçamentárias anuais e em seus créditos adicionais;

II - eventuais resultados de aplicações financeiras dos seus recursos;

III - produto da alienação de valores mobiliários, dividendos de ações e outros a ele vinculados;



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

IV - a reversão dos saldos anuais não aplicados, apurados na forma do disposto no § 2º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964;

V - os recursos oriundos de juros e amortizações de financiamentos; e

VI - outros recursos previstos em lei.

§ 4º As disponibilidades financeiras do Fundo de Compensação de Receitas ficarão depositadas na Conta Única do Tesouro Nacional, à ordem do Comitê Gestor do FCR (CGFCR).

Art. 31-D. A compensação de que trata o art. 31-A será devida aos Estados e ao Distrito Federal em relação aos quais se constatar perda de arrecadação em decorrência da redução das alíquotas interestaduais do ICMS, e aos seus respectivos Municípios, na medida da perda efetivamente constatada, observado o seguinte:

I - para efeito de aferição dos valores a serem transferidos às unidades federadas serão considerados os resultados apurados na balança interestadual de operações e prestações destinadas a contribuintes do ICMS, promovidas no segundo ano anterior ao da distribuição; e

II - os valores serão apurados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda, acompanhada por representantes do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), no mês de abril de cada ano, com base nas notas fiscais eletrônicas emitidas no ano imediatamente anterior, na forma estabelecida pelo Ministério da Fazenda, para aplicação no exercício seguinte.

§ 1º Os valores apurados na forma do *caput* serão depositados no FCR para a futura entrega aos Estados, Distrito Federal e Municípios, observados:



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

I - o montante referente a cada ano será entregue em doze parcelas mensais e iguais, até o último dia útil de cada mês, atualizadas com base na variação média do Produto Interno Bruto – PIB nominal apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, verificada no quadriênio imediatamente anterior ao exercício em que se fizer a apuração dos valores;

II - os valores referentes à compensação prevista no *caput* deste artigo são considerados transferências obrigatórias e serão devidos pelo período de vinte anos;

III - a entrega dos recursos ocorrerá na forma fixada pelo Ministério da Fazenda.

§ 2º Para efeito da atualização a que se refere o inciso I do § 1º, caso haja alteração posterior nos dados relativos ao PIB, os índices utilizados permanecerão válidos para os fins desta Lei Complementar, sem qualquer revisão de valores já apurados, sendo a eventual diferença considerada quando da atualização relativa aos exercícios subsequentes.

Art. 31-E. Não ensejarão a prestação do auxílio financeiro de que trata esta Lei Complementar as perdas de arrecadação resultantes da:

I - concessão de isenção, redução de base de cálculo, crédito presumido ou outorgado, devolução de imposto, e de quaisquer outros incentivos ou benefícios fiscais ou financeiros relacionados direta ou indiretamente ao ICMS;

II - alteração nos critérios constitucionais de tributação das operações e prestações interestaduais destinadas a não contribuinte do imposto;



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

III - redução da alíquota interestadual incidente nas operações interestaduais com bens e mercadorias importados do exterior, a que se refere a Resolução nº 13, de 26 de abril de 2012, do Senado Federal;

IV - considerar-se-á como perda de arrecadação em um determinado exercício, o resultado negativo da diferença entre:

a) os saldos líquidos de débito e crédito do imposto calculados nas operações e prestações interestaduais realizadas no exercício, utilizando-se as alíquotas vigentes; e

b) os saldos líquidos de débito e crédito do imposto calculados nas mesmas operações e prestações mencionadas na alínea “a”, utilizando-se as alíquotas vigentes em 2012.

§ 1º Para efeito do auxílio financeiro de que trata esta Lei Complementar, ficam os Estados e o Distrito Federal obrigados a fornecer ao Ministério da Fazenda as informações relativas aos incentivos ou benefícios fiscais ou financeiros concedidos aos seus respectivos contribuintes, sem prejuízo do disposto no inciso I do *caput* do art. 31-J.

§ 2º O descumprimento da obrigação prevista no parágrafo anterior implica suspensão da prestação do auxílio financeiro de que trata esta Lei Complementar enquanto perdurar a omissão por parte da unidade federada, relativamente às informações solicitadas.

§ 3º Constatada a falta de informação relativa a determinado favor fiscal concedido, será deduzido do valor das transferências imediatamente subsequentes o montante equivalente ao respectivo benefício fiscal ou financeiro omitido.

§ 4º Para fins do disposto no inciso I do *caput*, a concessão de benefício fiscal ou financeiro a determinado setor econômico presume-se usufruído



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

por todos os contribuintes cadastrados no respectivo código da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), salvo demonstração em contrário a cargo da unidade federada concedente.

§ 5º A União poderá adotar metodologia simplificada de apuração dos valores a serem transferidos, hipótese em que serão consideradas a balança interestadual apurada nos termos do art. 31-D e as informações disponíveis acerca dos incentivos ou benefícios fiscais ou financeiros concedidos pelos Estados e pelo Distrito Federal.

§ 6º A dotação do FCR para prestação do auxílio financeiro de que trata esta Lei Complementar será no valor equivalente a R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais) no exercício de 2014.

§ 7º Nos exercícios seguintes, o valor do montante da dotação do FCR referente a cada ano será igual à soma das perdas efetivamente constatadas, cujo valor será atualizado com base na variação média do Produto Interno Bruto (PIB) nominal apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

§ 8º A compensação devida a cada ente federativo será entregue em doze parcelas mensais e iguais, até o último dia útil de cada mês, atualizadas com base na variação média do Produto Interno Bruto (PIB) nominal apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), verificada no quadriênio imediatamente anterior ao exercício em que se fizer a apuração dos valores.

§ 9º As eventuais diferenças entre as perdas efetivas e as perdas estimadas para os exercícios de 2014 e 2015, mediante a adoção de metodologia simplificada a que se refere o § 5º deste artigo, serão compensadas no exercício de 2016.



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

Art. 31-F. Incumbe ao Ministério da Fazenda divulgar, anualmente, os resultados da balança interestadual apurada, e os valores a serem transferidos a cada unidade federada no exercício subsequente.

§ 1º Em cada exercício financeiro, o Poder Executivo, como parte integrante do projeto de lei de diretrizes orçamentárias e do projeto de lei orçamentária anual da União, encaminhará ao Congresso Nacional as informações relativas, ao exercício seguinte, dos valores a serem transferidos às unidades federadas, observando o seguinte:

I – no projeto de lei de diretrizes orçamentárias constará a estimativa preliminar, para o exercício seguinte, do valor da dotação anual do FCR, com valor igual à soma dos valores a serem transferidos a cada unidade federada; e

II – no projeto de lei orçamentária anual constará a dotação do FCR referente aos valores a serem transferidos a cada unidade federada, no exercício seguinte.

§ 2º O Ministério da Fazenda divulgará, trimestralmente, relatórios detalhados das atividades do FCR, informando sobre os resultados da balança interestadual apurada e os valores transferidos e a serem transferidos a cada unidade federada no exercício subsequente, e outras informações julgadas relevantes.

Art. 31-G. Do montante dos recursos que, nos termos desta Lei Complementar, couber ao Estado a União entregará diretamente ao próprio Estado setenta e cinco por cento e aos seus Municípios vinte e cinco por cento.

Parágrafo único. O rateio entre os Municípios obedecerá aos coeficientes individuais de participação na distribuição da parcela do ICMS



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

dos respectivos Estados, aplicados na data de entrega do recurso financeiro.

Art. 31-H. Para entrega dos recursos serão deduzidos, até o montante total apurado no respectivo período, os valores das dívidas vencidas e não pagas da respectiva unidade federada, na seguinte ordem:

I - as contraídas com a União,

II - as contraídas com garantia da União, inclusive dívida externa; e

III - as contraídas com entidades da administração indireta federal.

§ 1º Respeitada a ordem estabelecida nos incisos do *caput*, serão deduzidos, até o montante total apurado no respectivo período, os valores das dívidas vencidas e não pagas primeiramente pela administração direta, depois os valores das dívidas vencidas e não pagas pela administração indireta da unidade federada.

§ 2º Respeitada a ordem prevista nos incisos do *caput* e no § 1º, ato do Poder Executivo federal poderá autorizar:

I - a quitação de parcelas vincendas, mediante acordo com o respectivo ente federado; e

II - quanto às dívidas com entidades da administração federal indireta, a suspensão temporária da dedução, quando indisponíveis, no prazo devido, as informações necessárias.

Art. 31-I. A entrega dos recursos à unidade federada será realizada pela União, após as deduções de que trata o art. 31-H, mediante crédito, em moeda corrente, à conta bancária do beneficiário.



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

Art. 31-J. A prestação do auxílio financeiro de que trata esta Lei Complementar fica condicionada à:

I - apresentação de relação com a identificação completa de todos os atos relativos a incentivos ou benefícios fiscais ou financeiros cuja concessão não foi submetida à apreciação do Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ;

II - celebração de convênio entre os Estados e o Distrito Federal, até o dia 31 de dezembro de 2013, por meio do qual sejam disciplinados os efeitos dos incentivos e benefícios referidos no inciso I do *caput*, e dos créditos tributários a eles relativos;

III - aprovação de resolução do Senado Federal, editada com fundamento no inc. IV do § 2º do art. 155 da Constituição, que estabeleça a redução das alíquotas do ICMS, aplicáveis às operações e prestações interestaduais; e

IV - prestação, pelos Estados e pelo Distrito Federal, das informações solicitadas pelo Ministério da Fazenda, necessárias à apuração do valor do auxílio financeiro de que trata esta Lei Complementar.

§ 1º Para fins do disposto no inciso I do *caput*, as unidades federadas deverão efetuar o registro e o depósito, junto à Secretaria-Executiva do CONFAZ, da documentação comprobatória correspondente aos atos concessivos dos incentivos ou benefícios fiscais ou financeiros;

§ 2º Fica vedada a prestação do auxílio financeiro de que trata esta Lei Complementar caso constatadas, por parte da União ou de qualquer unidade federada, a concessão, prorrogação ou manutenção de incentivo ou benefício fiscal ou financeiro em desacordo com a legislação, após a



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

celebração do convênio de que trata o inciso II do **caput**, relativamente à unidade federada infratora.

§ 3º A compensação de que trata esta Lei Complementar fica condicionada à observância, pela Resolução a que se refere o inciso III do **caput**, às seguintes condições:

I - nas operações e prestações realizadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e no Estado do Espírito Santo, destinadas às regiões Sul e Sudeste, a alíquota deverá ser de:

- a) onze por cento no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2014;
- b) dez por cento no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2015;
- c) nove por cento no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2016;
- d) oito por cento no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2017;
- e) sete por cento no período de 1º de janeiro de 2018 a 31 de dezembro de 2022;
- f) seis por cento no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2023;
- g) cinco por cento no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2024; e
- h) quatro por cento a partir de 1º de janeiro de 2025;

II - nas operações e prestações realizadas nas Regiões Sul e Sudeste, destinadas às Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e ao Estado do Espírito Santo, a alíquota deverá ser de:

- a) seis por cento no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2014;



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

b) cinco por cento no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2015;

c) quatro por cento a partir de 1º de janeiro de 2016; e

III - nas demais operações e prestações a alíquota deverá ser de:

a) nove por cento no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2014;

b) seis por cento no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2015;

e

c) quatro por cento a partir de 1º de janeiro de 2016.

§ 4º O disposto no parágrafo anterior não se aplica às operações e prestações interestaduais originadas na Zona Franca de Manaus, bem como às operações interestaduais com gás natural, as quais serão tributadas com base na alíquota de doze por cento.

§ 5º O disposto nos §§ 3º e 4º não se aplica às operações interestaduais com bens e mercadorias importados do exterior, as quais permanecem disciplinadas pela Resolução nº 13, de 2012, do Senado Federal.

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de janeiro de 2014.