

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 221, DE 1998, DO SR. GERMANO RIGOTTO, QUE "DÁ NOVA REDAÇÃO AO INCISO VIII DO ARTIGO 3º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 87 DE 1996 E INSERE O § 7º AO ARTIGO 20 E O § 9º AO ARTIGO 21 DA MESMA LEI COMPLEMENTAR" (ALTERA A LEI KANDIR), E APENSADOS**

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 221, DE 1998**

**(Aposos os Projetos de Lei Complementar nº 2, de 1999; 4, de 1999; 6, de 1999; 243, de 2001; 11, de 2011; 94, de 2011; 153, de 2015; 160, de 2015; 199, de 2015; 354, de 2017; 362, de 2017; e 423, de 2017)**

Dá nova redação ao inciso VIII do artigo 3º da Lei Complementar nº 87 de 1996 e insere o § 7º ao artigo 20 e o § 9º ao artigo 21 da mesma lei.

**Autor:** Deputado GERMANO RIGOTTO

**Relator:** Deputado JOSÉ PRIANTE

## **I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 221, de 1998, de autoria do Deputado Germano Rigotto, altera o art. 3º da Lei Complementar nº 87, de 1996, (Lei Kandir), com o objetivo de excluir da incidência do ICMS as operações de venda de bens arrendados pelas empresas arrendadoras aos arrendatários; e de garantir ao contribuinte, arrendatário de bens de ativo permanente em operações de leasing, o direito ao crédito do imposto cobrado da empresa arrendadora e o estorno do crédito se ocorrer a restituição do bem arrendado antes de decorrido o prazo de cinco anos contados da data do arrendamento mercantil.

Na sua justificação o autor argumentou que, se fosse mantida a atual redação do inciso VIII do art. 3º, as operações de arrendamento mercantil seriam sobremaneira oneradas em função de encargos administrativos, a exemplo do cumprimento de obrigações acessórias, sem a correspondente geração de receita tributária aos estados, visto que, além dos valores a serem alcançados pelo tributo serem irrisórios em relação ao valor do bem, a sua tributação geraria direito ao crédito para o arrendador, em função do princípio da não cumulatividade, uma vez que o valor de venda nessas operações seria correspondente ao valor residual do bem, que é sempre inferior ao valor da compra efetuada pela empresa de arrendamento mercantil.

Além disso, o autor afirmou que a inclusão do parágrafo 7º no art. 20 da Lei Complementar nº 87, de 1996, visa, em respeito ao princípio da isonomia tributária, prevista, no inciso II do art. 150 da Constituição, contemplar com o direito ao crédito do imposto, nas operações de arrendamento mercantil, os arrendatários, efetivos usuários de bens objeto do arrendamento e que se encontram na mesma situação do adquirente dos mesmos bens através de outros meios, tendo presente que, em qualquer caso, os custos dos bens, evidentemente, comporão os preços das mercadorias fabricadas/vendidas pelo adquirente ou arrendatário, sobre as quais incidirá o ICMS. Assim em respeito ao princípio da não cumulatividade desses tributos, usuário, seja ele comprador, seja ele arrendatário, deve ter direito ao crédito.

A proposição foi encaminhada, inicialmente, à Comissão de Finanças e Tributação (CFT), para proferir parecer sobre a adequação orçamentária e financeira (Art. 54, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD), bem como sobre o mérito do projeto; e, em seguida para a Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC), para proferir parecer sobre a constitucionalidade, a juridicidade e a técnica legislativa do projeto (Art. 54, do RICD).

Em 14/12/2016, a Mesa determinou a distribuição do PLP para as Comissões de Defesa do Consumidor (CDC); Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP); Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS); Finanças e Tributação (CFT) (Mérito e Art. 54, do RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54, do RICD). Em razão da distribuição a mais de três comissões de mérito, foi determinada a criação de Comissão Especial para apreciar a matéria, conforme art. 34, II, do RICD, a qual foi aprovada pelo Plenário em 29/03/2017.

Ao longo desses dezenove anos de tramitação da matéria, foram apensados outros 11 projetos. Os Projetos de Lei Complementar apensados ao PLP nº 221, de 1998, são os seguintes:

- 1) PLP nº 2, de 1999– Autor: Henrique Fontana – O Projeto altera o art. 20 com a pretensão de restringir as hipóteses de manutenção do crédito de ICMS, suprimindo a possibilidade de creditamento de bens de uso ou de consumo final da pessoa jurídica adquirente e limitando o aproveitamento do crédito de serviços de transporte a apenas aqueles utilizados no processo produtivo. A proposição também repete a redação anteriormente vigente dos §§ 1º e 4º do art. 21 da Lei Complementar 87, de 1996, que tratam do aproveitamento de créditos de bens do ativo permanente, revogados pela Lei Complementar nº 102, de 11 de julho de 2000. Por fim, altera o art. 31 para definir novo modelo de cálculo das compensações financeiras da União em decorrência da desoneração do ICMS nas exportações.
- 2) PLP nº 4, de 1999 – Autor: Miro Teixeira – O PLP revoga a Lei Kandir, com a intenção de restaurar, enquanto não for editada nova Lei Complementar para instituição do ICMS a vigência do Convênio nº 66/1988, nos termos da Lei Complementar nº 24/1975, e do § 8º do art. 34 do ADCT.
- 3) PLP nº 6, de 1999 – Autor: Ronaldo Vasconcellos – O PLP altera o art. 20 da Lei Kandir, busca para excluir da compensação as mercadorias destinadas ao uso e consumo pelo estabelecimento, e altera o art. 31, para definir que a compensação financeira à redução da arrecadação de ICMS sobre exportações deverá ser atualizada monetariamente pela variação do IGP-DI, da FGV.

- 4) PLP nº 243, de 2001– Autor: Chico da Princesa – O projeto em análise altera o art. 3º da Lei Kandir para isentar do ICMS a transferência de mercadorias, entre estabelecimentos do mesmo titular, destinadas a conserto ou substituição de partes do ativo permanente. Altera ainda o art. 6º dessa lei para excluir da base de cálculo do ICMS, no caso da prestação de serviço de transporte, o montante do pedágio, do seguro e das tarifas de embarque, se cobrados em separado dos usuários. O PLP altera o art. 20 para dar direito ao crédito do ICMS relativo à entrada de mercadorias destinadas a conserto ou a substituição de partes de bens do ativo permanente. Por fim, o art. 21 da Lei Kandir é alterado para permitir o estorno dos créditos relativos a bens do ativo permanente alienados antes do prazo de cinco anos de sua aquisição.
- 5) PLP nº 11, de 2011– Autor: Jaime Martins – O projeto supracitado altera o art. 3º da Lei Kandir para excluir da imunidade do ICMS as operações que destinem produtos primários não renováveis para o exterior
- 6) PLP nº 94, de 2011– Autor: Diogo Andrade – O referido projeto altera o art. 3º da Lei Kandir para excluir da isenção do ICMS as operações que destinem minério de ferro e demais minérios metálicos para o exterior
- 7) PLP nº 153, de 2015 – Autor: Joaquim Passarinho – Altera o art. 31 da Lei Kandir para definir que a compensação financeira à redução da arrecadação de ICMS sobre exportações seja equivalente ao montante de 1% do total de exportações de bens do país no ano anterior, determinando que o TCU calcule o valor do montante e os coeficientes individuais de participação, com base nos dados do ano anterior.

- 8) PLP nº 160, de 2015 – Autor: Daniel Vilela – O PLP busca regulamentar o art. 91 do ADCT da Constituição Federal, com base na aplicação sobre as exportações de produtos primários e semielaborados de alíquota média do ICMS incidente sobre as operações internas com os mesmos produtos, calculada pelo CONFAZ. Estabelece ainda que a compensação será atualizada com base na variação do IGP-DI, da FGV, e o rateio será proporcional ao volume de exportações de produtos para o exterior desses produtos, dos créditos das aquisições destinadas do ativo permanentes dos contribuintes de cada Unidade Federativa (UF); e da relação entre o volume de exportações e de importações de cada UF. A metodologia de cálculo será definida pelo CONFAZ.
- 9) PLP nº 199, de 2015 – Autor: Pompeu de Matos – O referido projeto busca regulamentar o art. 91 do ADCT da Constituição Federal, para definir a compensação com base em montante não inferior ao equivalente às perdas anuais de arrecadação decorrentes da desoneração das exportações de produtos primários e semielaborados, ou seja, em função da carga tributária efetiva. Estabelece que o rateio será proporcional ao volume de exportações de produtos para o exterior desses produtos, dos créditos das aquisições destinadas do ativo permanentes dos contribuintes de cada Unidade Federativa (UF); e da relação entre o volume de exportações e de importações de cada UF. A metodologia de cálculo será definida pelo CONFAZ. Por fim, revoga o art. 31 e o anexo da Lei Complementar nº 87/1996 (Lei Kandir).
- 10) PLP nº 354, de 2017 – Autor: Carlos Henrique Gaguim – O projeto em questão busca regulamentar o art. 91 do ADCT da Constituição Federal, para definir a compensação com

base em montante equivalente a 2,7% do total de exportações de bens do país no ano anterior. Define ainda que a entrega da compensação perdurará até que o produto da arrecadação do ICMS seja destinado, pelo menos em 80%, ao Estado do consumo das mercadorias, bens e serviços. Estabelece ainda que os valores da compensação deverão ser atualizados pelo índice IPCA, do IBGE, e o rateio será proporcional ao volume de exportações para o exterior desses produtos, dos créditos das aquisições destinadas do ativo permanentes dos contribuintes de cada Unidade Federativa (UF); e da relação entre o volume de exportações e de importações de cada UF. A metodologia de cálculo será definida pelo CONFAZ.

- 11) PLP nº 362, de 2017 – Autor: Reginaldo Lopes – O PLP busca regulamentar o art. 91 do ADCT da Constituição Federal, para definir que os valores devidos pela União, decorrentes da isenção do ICMS incidente sobre as exportações de produtos primários e semielaborados, será calculada pela diferença entre o valor real repassado anualmente pela União aos estados entre 2004 e 2016, e o valor que seria efetivamente arrecadado pelo Estado ou DF, caso incidissem as alíquotas vigentes por ocasião da promulgação da Lei Kandir, corrigido pela taxa Selic capitalizada, a partir do exercício de 2004 até a publicação desta lei.
- 12) PLP nº 423, de 2017 – Autor: Pompeo de Matos – O PLP busca estabelecer os critérios, os prazos e as condições para a apuração do montante de que trata o art. 91 do ADCT, a ser entregue aos Estados e ao Distrito Federal, definindo que a União entregará o montante equivalente às respectivas perdas anuais de arrecadação decorrentes da desoneração das exportações de produtos primários e

semielaborados e dos créditos de ICMS decorrentes das aquisições destinadas ao ativo imobilizado. A regra de partilha dos recursos é feita por uma metodologia que reproduz o Protocolo CONFAZ nº 69/2008. Também é incluída a entrega das perdas de arrecadação não compensadas desde a edição da Lei Kandir até a data da publicação da lei decorrente desse PLP, corrigidas pela taxa SELIC.

No âmbito desta Comissão Especial, foram realizadas 8 audiências públicas e 2 seminários, relacionados no quadro abaixo, para debater todas as questões envolvidas nas propostas, em especial a questão da compensação financeira que a União concede aos Estados relativa à imunidade de ICMS nas exportações de produtos primários e semielaborados:

| Data       | Evento           | Convidados / Palestrantes   |
|------------|------------------|---|
| 17/05/2017 | <b>Audiência</b> | Deputado Federal Júlio César  |
| 24/05/2017 | <b>Audiência</b> | Sr. Telmo Lemos Filho, vice-presidente da Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e Distrito Federal - ANAPE;<br><br>Sra. Maria Aparecida Neto Lacerda e Meloni, Vice-Presidente da Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais – FEBRAFITE.  |
| 31/05/2017 | <b>Audiência</b> | Sra. Edna de Nazaré Cardoso Faraj, Representante da Secretaria da Fazenda do Pará;<br><br>Sr. José Afonso Bicalho Beltrão da Silva, Secretário de Estado de Fazenda de Minas Gerais;<br><br>Sr. André Luís Grotti Clemente, Assessor de Políticas Tributárias, da Secretaria de Estado de Fazenda de São Paulo;<br><br>Deputado Federal Fábio Garcia. |
| 07/06/2017 | <b>Audiência</b> | Sr. Onofre Alves Batista Júnior, Advogado-Geral do Estado de Minas Gerais.  |
| 13/06/2017 | <b>Audiência</b> | Sr. Eduardo José Monteiro da Costa, Diretor Presidente da Fundação Amazônica de Amparo a Estudos e Pesquisas - FAPESPA e Conselheiro Efetivo do Conselho Federal de   |

|            |                                       |   |
|------------|---------------------------------------|---|
|            |                                       | Economia - COFECON;<br>Sra. Thalyta Cedro Alves de Jesus, Analista de Finanças da Confederação Nacional dos Municípios - CNM  |
| 20/06/2017 | <b>Audiência</b>                      | Sr. Pedro Lopes de Araújo Neto, Diretor para Assuntos Parlamentares e Relações Institucionais da FENAFISCO.   |
| 06/07/2017 | <b>Seminário em Belo Horizonte/MG</b> | Seminário na Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), destinado a debater o projeto de Lei Complementar 221/98 que trata da Alteração da Lei Kandir, com foco na compensação dos Estados.   |
| 10/07/2017 | <b>Seminário em Cuiabá/MT</b>         | Seminário na Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso (ALMT), destinado a debater o projeto de Lei Complementar 221/98 que trata da Alteração da Lei Kandir, com foco na compensação dos Estados.  |
| 19/09/2017 | <b>Audiência</b>                      | Roberto Kupski, Presidente da Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais - FEBRAFITE  |
| 04/10/2017 | <b>Audiência</b>                      | Fabício Rosa, Diretor Executivo da Associação Nacional de Produtores de Soja e Milho do Brasil - APROSOJA Brasil;<br>Renato Conchon, Coordenador do Núcleo Econômico da Confederação da Agricultura e Pecuária - CNA;<br>Luis Rheingantz Barbieri, Presidente da Associação Nacional de Exportadores de Cereais - ANEC;<br>Fábio Trigueirinho, Secretário Executivo da Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais - ABIOVE;<br>Flávio Lucas Goettert, Vice-presidente de assuntos fiscais do Sindtabaco, representando a Associação Brasileira da Indústria do Fumo - ABIFUMO;<br>Rogério Croscato, representante da Organização das Cooperativas Brasileiras - OCB;<br>Sávio Pereira, Secretário de Política Agrícola Substituto do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA;<br>Gustavo Guilherme Arrais, representante da Associação Brasileira dos Produtores de Algodão - ABRAPA;<br>Marcos Antonio Matos, Diretor Geral do Conselho dos Exportadores de Café do Brasil - CeCafé.<br>Marco Antônio Aloísio, Presidente da Associação Nacional dos Exportadores de Algodão - ANEA;<br>Alyson Paulinelli, Presidente da Associação Brasileira de Produtores de Milho - ABRAMILHO;<br>Antônio Jorge Camardelli, Presidente da Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne - ABIEC; |



|  |  |   |
|--|--|---|
|  |  | Francisco Turra, Presidente da Associação Brasileira de Proteína Animal – ABPA. |
|--|--|---|

Um aspecto importante a ser levantado no assunto se refere à decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 25, que tratava da ausência de regulamentação do art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), por meio de Lei Complementar.

No julgamento dessa ADO<sup>1</sup>, em 30/11/2016, o STF, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, julgou procedente a ação para declarar a mora do Congresso Nacional quanto à edição da Lei Complementar prevista no art. 91 do ADCT, fixando o prazo de 12 meses para que fosse sanada a omissão. Na hipótese de transcorrer *in albis* o mencionado prazo, o Tribunal, por maioria, deliberou que caberá ao Tribunal de Contas da União (TCU):

- a) fixar o valor do montante total a ser transferido aos Estados-membros e ao DF, considerando os critérios dispostos no art. 91 do ADCT para fixação do montante a ser transferido anualmente (as exportações para o exterior de produtos primários e semielaborados, 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, do texto constitucional); e
- b) calcular o valor das quotas a que cada um deles fará jus, considerando os entendimentos entre os Estados-membros e o Distrito Federal realizados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ.

Chama a atenção a seguinte passagem do voto do Exmo. Ministro Gilmar Mendes, no julgamento da referida ADO, que deixa claro que

---

<sup>1</sup> <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoTexto.asp?id=4205178&tipoApp=RTF>

houve efetivo prejuízo aos Estados em decorrência das desonerações de ICMS sobre as exportações:

*“As modificações – não é difícil perceber – fizeram-se em prejuízo da competência e da arrecadação tributária dos estados-membros. A nova disposição introduzida – rectius: modificada – pela EC 42/2003, ao afastar a possibilidade de cobrança do ICMS em relação às operações que destinem mercadorias para o exterior, redefiniu os limites da competência tributária estadual, reduzindo-a, com o evidente escopo de induzir, pela via da desoneração, as exportações brasileiras.*

*Quero dar ênfase a esse ponto. **O esforço de desoneração das exportações, em termos técnicos, ocorreu mediante alteração (leia-se: redução) dos limites da competência tributária estadual. Ou seja, deu-se em prejuízo de uma fonte de receitas públicas estaduais.***

*Originariamente, os estados e o Distrito Federal poderiam cobrar ICMS em relação às operações que destinassem ao exterior produtos primários. Agora, não mais,*

***Então, se, de um lado, é certo que a modificação prestigia e incentiva as exportações, em prol de toda Federação, de outro, não é menos verdade que a nova regra afeta uma fonte de recursos dos estados e haveria de trazer consequências severas especialmente para aqueles que se dedicam à atividade de exportação de produtos primários.***

*Por isso, em contrapartida, para compensar a perda de arrecadação que naturalmente haveria de decorrer da desoneração das exportações imposta pela EC 42/2003, esta estabeleceu, no art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), uma fórmula de transferência constitucional obrigatória da União em favor dos estados e do Distrito Federal”.*

Apesar de o PLP nº 221/1998 não tratar sobre a referida regulamentação do art. 91 do ADCT, que define a obrigatoriedade de a União

oferecer uma compensação financeira aos Estados e ao Distrito Federal relativa à imunidade do ICMS às exportações, há outros projetos apensados que tratam do assunto, e o Substitutivo anexo trata sobre esse assunto, considerando a necessidade da aprovação dessa matéria até 30/11/2017 pelo Congresso Nacional.

Alguns aspectos que envolvem tão importante assunto, trazidos pelos participantes das audiências e seminários, merecem destaque:

- O Sr. Deputado Júlio César apresentou um histórico do impacto das desonerações de ICMS sobre as exportações, e, com base nos estudos da FAPESPA, as perdas brutas de arrecadação saltaram de R\$ 4,9 bilhões em 1997 para R\$ 47,3 bilhões em 2015. Enquanto isso, a compensação financeira oferecida pela União (somando os valores da Lei Kandir e do Auxílio financeiro para Fomento das Exportações – FEX), em valores corrigidos pelo IPCA, diminuiu de R\$ 8 bilhões em 1996, para R\$ 3,6 bilhões em 2015.
- O Sr. Telmo Lemos Filho, vice-presidente da ANAPE, falou sobre a preocupação dos Procuradores Estaduais em relação ao problema das perdas de arrecadação dos Estados em decorrência das desonerações de ICMS sobre às exportações após a Lei Kandir. Para ele, a desoneração de ICMS sobre as exportações não deveria ser acompanhada com o aproveitamento dos créditos de ICMS. Além disso, ele falou que existe uma crescente judicialização do assunto por parte dos Estados, em função da queda no percentual da compensação financeira da União em relação às perdas de arrecadação do ICMS sobre as exportações (atualmente, compensam apenas 10% das perdas brutas com arrecadação). Além disso, ele argumentou que isso contrasta com o fato de que os Estados possuem uma grande dívida com a União, sobre a qual incidem juros.
- A Sra. Maria Aparecida Neto Lacerda e Meloni, Vice-Presidente da FEBRAFITE, disse que a combinação provocada pela renegociação das dívidas dos Estados e do DF com a desoneração do ICMS sobre as exportações provocou um quadro nefasto para o equilíbrio das contas públicas desses entes

federativos. Além disso, disse que a Lei Kandir incentivou a exportação dos produtos primários, que não geram valor agregado, e que contribuíram para a desindustrialização nacional. Ela argumentou que a FEBRAFITE pretende apresentar duas alternativas: a primeira seria revogar a desoneração do ICMS sobre as exportações e apurar a integralidade da perda dos Estados e do DF; e a segunda seria manter os critérios de partilha das compensações financeiras por meio do Protocolo CONFAZ nº 69/2008.

- A Sra. Edna de Nazaré Cardoso Faraj, Representante da Secretaria da Fazenda do Pará, apresentou informações sobre a contribuição dos Estados e do Distrito Federal na balança comercial e nas exportações do Brasil em 2015. Em relação ao saldo comercial com o exterior, os cinco Estados que mais contribuíram foram, respectivamente, Minas Gerais, Mato Grosso, Pará, Rio Grande do Sul e Espírito Santo. Já em relação somente às exportações, os cinco Estados que mais contribuíram foram, respectivamente, Mato Grosso, Pará, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul. Ela indicou ainda que o Estado do Pará teve uma perda líquida acumulada de, aproximadamente, R\$ 26,7 bilhões desde 1996, com as desonerações de ICMS.
- O Sr. José Afonso Bicalho Beltrão da Silva, Secretário de Estado de Fazenda de Minas Gerais, apresentou informações que indicam uma perda da participação dos Estados, em função da carga tributária total (de 30% em 1991, para 16% em 2015), e que isso ocorria pelo fato de a taxa de crescimento das receitas dos Estados ser inferior à da União. Por fim, apresentou a informação de que o Estado de Minas Gerais possui uma perda bruta acumulada na arrecadação de, aproximadamente, R\$ 79 bilhões, desde 1996, em função da desoneração do ICMS sobre as exportações.
- Sr. André Luís Grotti Clemente, Assessor de Políticas Tributárias, da Secretaria de Estado de Fazenda de São Paulo, falou que é justo que a União faça o ressarcimento relativo às desonerações de ICMS das exportações, tendo em vista que todo o país possui benefícios em relação à desoneração, mas que a

questão envolve o montante a ser ressarcido, que caiu ao longo do tempo. Disse ainda que a desoneração do ICMS sobre exportações e o creditamento de ICMS das importações de bens de capital devem ser mantidas, mas que deve haver o aumento dos valores de ressarcimento aos Estados e DF pelas desonerações do ICMS.

- O Sr. Deputado Fábio Garcia falou sobre a situação do Mato Grosso. Dos R\$ 120 bilhões relativos à produção agrícola de Mato Grosso, R\$ 43 bilhões são exportados, e apresenta uma perda anual de arrecadação de, aproximadamente, R\$ 5 bilhões. O total de perdas de arrecadação acumuladas desde a vigência da Lei Kandir é de, aproximadamente, R\$ 49,2 bilhões. Falou ainda sobre os projetos em tramitação no Congresso Nacional, que incluem o Projeto de Lei Complementar do Senado Federal (PLS) nº 288/2016.

- Sr. Onofre Alves Batista Júnior, Advogado-Geral do Estado de Minas Gerais, falou sobre a grande concentração da receita tributária na União (atualmente 70% dos recursos arrecadados) e o gradativo aumento das atribuições para os Estados e os Municípios. Isso causou um grande desequilíbrio nas relações federativas. A Lei Kandir agravou esse desequilíbrio. Acrescentou ainda que a aplicação do princípio da não exportação de tributos é um princípio de mercado e não um princípio jurídico, e que, no caso dos commodities (produtos primários), há países que tributam esses produtos. Segundo órgão da própria Receita Federal, a perda acumulada do Estado de Minas Gerais atualizada pela SELIC, desde a edição da Lei Kandir, é de, aproximadamente, R\$ 135 bilhões. Isso se agrava, pois Minas Gerais é exportador de minério, que é material não renovável, e, com as desonerações, tem havido um processo de desindustrialização, sobretudo das indústrias siderúrgica e automobilística. Nesse sentido, ele ressaltou a necessidade de compensação dos Estados e do DF em relação à desoneração do ICMS sobre as exportações.

- O Sr. Eduardo José Monteiro da Costa, Diretor Presidente da FAPESPA e Conselheiro Efetivo do COFECON, falou sobre a

Nota Técnica da Lei Kandir elaborada pela FAPESPA, que traz os cálculos com as perdas líquidas das desonerações de ICMS com exportações. Afirmou que as perdas líquidas de arrecadação entre 1997 e 2016 totalizam R\$ 269 bilhões, e que cinco estados respondem por 82 % desse total: Minas Gerais, Rio de Janeiro, Pará, Mato Grosso e Espírito Santo. Falou ainda sobre a existência de Estados com ganhos com a compensação da União. Ele falou também sobre um paradoxo relativo à questão do saldo comercial, em contraste com as perdas de arrecadação, pois existem estados em que registram perdas, mas têm saldo comercial negativo. Argumentou ainda sobre as diferenças de compensação em relação ao setor econômico na exportação, face à existência de Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), em que essas exportações geram um maior volume de recursos a serem recebidos pelos Estados. Contudo, ele ressaltou que há diferenças em como os diferentes tipos de exportação impulsionam a economia dos Estados, concluindo que as exportações de minério de ferro produzem menor benefício econômico local que as exportações de petróleo e gás e as de produtos agrícolas.

- A Sra. Thalyta Cedro Alves de Jesus, Analista de Finanças da CNM, falou sobre a posição dos Municípios sobre as desonerações da Lei Kandir. Dos recursos da compensação financeira da desoneração de ICMS aos Estados e DF, 25% são repassados aos Municípios, de acordo com suas exportações. Ela afirmou também que o total das perdas acumuladas aos Municípios totalizam R\$ 170 bilhões. Falou-se ainda que o valor da compensação da Lei Kandir está congelado desde 2009, e que, para os Municípios, a compensação da FEX está, atualmente, em patamar maior do que o que é compensado por meio da Lei Kandir. Há uma preocupação com os Municípios por conta da variação de alíquotas da FEX e da necessidade de Medida Provisória para pagamento da FEX a cada ano.
- O Sr. Pedro Lopes de Araújo Neto, Diretor para Assuntos Parlamentares e Relações Institucionais da FENAFISCO, apresentou informações sobre o federalismo fiscal brasileiro,

demonstrando que houve uma maior concentração de recursos na União a partir do período da ditadura militar, e esse processo se reverteu com a redemocratização, em 1988, quando se fortaleceram as finanças municipais e estaduais. Contudo, a partir da década de 1990, notou-se uma reação da União no sentido de aumentar sua participação no bolo tributário, através da instituição de contribuições sociais (CSLL, COFINS e PIS), que não são repartidas com os Estados e Municípios. Com isso, a participação dos Estados e DF na Receita Tributária caiu de 34% em 1960 para 24% em 2013. Falou-se que a desoneração fiscal do ICMS nas exportações é um dos fatores que resultaram nessa queda da participação. Disse ainda que a Lei Kandir promove efeitos adversos na balança comercial, pois a desoneração de produtos primários e semielaborados incentiva a exportação de produtos com baixo valor agregado, o que contribui para desindustrialização. Além disso, falou-se sobre a necessidade de reequilíbrio do federalismo fiscal.

- A Comissão realizou seminário na Assembleia Legislativa de Belo Horizonte, Minas Gerais, para discutir formas de compensação pela União das perdas de arrecadação com a desoneração do ICMS sobre exportações. Participaram do encontro, além deste Relator, Deputados Federais, Deputados Estaduais e o Advogado-Geral do Estado de Minas Gerais.

Foi informado no Seminário que a Assembleia Legislativa de Minas Gerais formou uma Comissão Extraordinária de Acerto de Contas entre Minas e a União, cujo objetivo é avaliar instrumentos que permitam o batimento de contas entre as dívidas estaduais de MG com a União e os valores que deixaram de ser compensados pela União ao Estado após da edição da Lei Kandir. A Comissão Extraordinária estadual estava representada no encontro pelo seu Presidente, Deputado Tadeu Martins Leite.

- O Deputado Federal Leonardo Quintão ressaltou a necessidade de respaldo político ao Parecer aprovado nesta Comissão. Para isso, propôs a união de representantes dos Estados e dos Municípios para

realizarem um ato político em Brasília em apoio às mudanças propostas pela Comissão Especial.

- O Deputado Federal Reginaldo Lopes destacou a discrepância entre os valores da compensação calculados pelo Ministério da Fazenda com o montante almejado pelos Estados. Segundo o parlamentar, os números do Poder Executivo federal são bem inferiores aos estimados pelas Fazendas estaduais. O Deputado ressaltou, ainda, sua avaliação de que as perdas causadas pela Lei Kandir são resultado de políticas equivocadas de incentivo às exportações.
- O presidente da Comissão Extraordinária de Acerto de Contas entre Minas e a União, Deputado Estadual Tadeu Martins Leite, informou que a Assembleia Legislativa de Minas Gerais já vem realizando estudos no sentido de mensurar o valor das perdas resultantes das desonerações da Lei Kandir e manifestou o apoio da Comissão Extraordinária e de toda a Assembleia Legislativa de Minas Gerais aos trabalhos desta Comissão. Segundo o Parlamentar, “é o momento de deixar de lado as paixões partidárias para que todos possam contribuir”.
- Também se manifestaram em favor de alterações na forma de cálculo das compensações os Deputados Estaduais Cássio Soares, Antônio Carlos Arantes, Rogério Correia e Durval Ângelo. De modo geral, os Parlamentares afirmaram que o acerto de contas é questão de justiça fiscal entre União e Estados da Federação, e que os municípios também seriam muito beneficiados com a parte desses recursos que lhes seria direcionada. Por fim, o Deputado Durval Ângelo, líder do Governo do Estado, destacou que o Governador também apoia a matéria.
- Já o Advogado-Geral do Estado, Onofre Batista, entende que a discussão ultrapassa a questão da compensação



financeira, pois o debate abrange o próprio pacto federativo brasileiro. Segundo o Advogado, a União reduziu os já escassos recursos à disposição dos Estados, concentrando ainda mais a receita arrecadada no Governo central. Essa política de desoneração de produtos primários teria causado, ainda segundo Onofre Batista, a deterioração da economia local em diversas regiões do Estado de Minas Gerais.

- No Seminário realizado na Assembleia Legislativa de Mato Grosso (ALMT), discutiu-se a questão das perdas de arrecadação do ICMS com as desonerações sobre as exportações e seu impacto nesse Estado:
  - O Senador Wellington Fagundes afirmou que a situação atual da referida compensação é precária, seja da perspectiva legal, seja do ponto de vista financeiro. Nos últimos anos, segundo ele, estão sendo transferidos cerca de R\$ 3,9 bilhões, sendo R\$ 1,95 bilhão com base na Lei Kandir e R\$ 1,95 bilhão por meio de Auxílio Financeiro para Fomento das Exportações (FEX), e que isso representa pouco mais de 10% da perda anual da receita daquele Estado com a desoneração das exportações e com os créditos concedidos na aquisição de bens destinados ao ativo permanente das empresas.
  - O Deputado Federal Ezequiel Fonseca (PPS) disse que a Comissão Mista no Congresso Nacional está em fase de levantamentos de números e os dados apontam que os Estados e os municípios estão tendo grande prejuízo financeiro, e que Mato Grosso tem mais de 21% na participação das desonerações de ICMS da Lei Kandir, seguido do Pará, Minas Gerais e Goiás.
  - O Deputado Federal Nilson Leitão (PSDB) disse que é preciso um estudo mais detalhado da Lei Kandir, a respeito das perdas, apontando a possível inviabilidade de o governo federal conseguir recompensar esse valor em curto prazo.

- O Deputado Estadual Zeca Viana (PDT) afirmou que Mato Grosso recebe apenas 10% da compensação relativa às perdas de ICMS pelas exportações, e que o governo federal tem a obrigação de devolver o que é de direito dos Estados.
- O Sr. Glademir Aroldi, vice-presidente da CNM, afirmou que a compensação das desonerações do ICMS deveria ser regulamentada, pois a atual legislação causa prejuízo à economia dos Estados e do DF. Por isso, o STF decidiu, na ADO nº 25, em favor do Estado do Pará, no sentido de que a União faça a regulamentação no prazo de um ano, ou seja, até 30/11/2017. Acrescentou ainda que o Congresso Nacional instalou uma Comissão Mista para discutir essa questão.
- O Sr. Antônio Joaquim, Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT), afirmou que em função da crise econômica, com a despesa maior que a receita, a Lei Kandir é uma referência para esse desequilíbrio financeiro. Salientou ainda que o aumento da receita dos estados é um dos caminhos, mas que não é o único, pois há problemas na fiscalização da arrecadação dos impostos, sobretudo no controle das exportações.
- O Sr. Neurilan Fraga, Presidente da Associação Mato-grossense dos Municípios (AMM), afirmou que a audiência pública foi convocada para esclarecer as entidades políticas mato-grossenses e que o PLS 288/2016 é um dos projetos que buscam reequilibrar a compensação das desonerações de ICMS sobre exportações. Essa proposta está sendo discutida pela Comissão Mista do Congresso Nacional, e que, caso o Congresso Nacional não aprove uma lei complementar até novembro sobre o assunto, quem vai dar a palavra final sobre percentual a ser repassado aos estados é o TCU.

- O sr. Roberto Kupski, Presidente da FEBRAFITE, ressaltou que o montante da dívida dos Estados passou de R\$ 93 bilhões em 1999 para R\$ 476 bilhões em 2016, enquanto que, desde a entrada em vigor da Lei Kandir, o montante de perdas de arrecadação ronda R\$ 500 bilhões, e que essas perdas poderiam ser compensadas pelo abatimento das dívidas dos Estados. Citou ainda que a União possui diversos privilégios em relação aos Estados, tais como a falta de limites de endividamento e a possibilidade de aumentar sua arrecadação pelo aumento das contribuições sociais. Por fim, fez um apelo para a aprovação do PLP nº 423/2007 e apresentou a sugestão de uma proposta de emenda à Constituição, permitindo a reoneração do ICMS sobre exportação de produtos primários e semielaborados.
- As associações de produtores de produtos agrícolas primários APROSOJA Brasil, CNA, ABIOVE, ABIFUMO, OCB, ABRAPA, CECAFÉ, ANEA, ABRAMILHO, ABIEC e ABPA demonstraram a sua preocupação em relação ao fim das desonerações de ICMS sobre as exportações de produtos primários, uma vez que o volume de exportações cairia no caso do retorno da cobrança de ICMS sobre esses produtos, e demonstraram apoio à regulamentação da compensação prevista no art. 91 do ADCT da Constituição Federal, desde que isso não resulte em aumento na carga tributária por meio de outros tributos.

É o relatório.

## **II – VOTO DO RELATOR**

Antes de prosseguirmos, é necessário traçar um histórico da Lei Kandir e como surgiram as desonerações das exportações. A Constituição Federal, no seu art. 146, dispõe que cabe à lei complementar:

*I - dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;*

*II - regular as limitações constitucionais ao poder de tributar;*

*III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:*

*a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;*

*b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;*

*c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.*

*d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)*

Assim, além do que já é definido no Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966, recepcionado com status de lei complementar), existem outras leis complementares que dispõem sobre normas gerais relativas a alguns tributos.

Esse é o caso da Lei Complementar nº 87/1996 (Lei Kandir), que 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 (ICMS).

De acordo com Ricardo Varsano<sup>2</sup>, a Lei Kandir resultou de vários meses de discussões técnicas e negociações políticas, que possibilitou a incorporação ao projeto de lei original, do Deputado Antônio Kandir, de diversas características do tributo desejadas pelos governos estaduais e de um anexo à lei que ficou conhecido como o “seguro-receita”.

---

<sup>2</sup> VARSANO, Ricardo. Fazendo e desfazendo a Lei Kandir. Banco Interamericano de Desenvolvimento. 2013.

As principais alterações introduzidas pela lei – desoneração de todas as exportações e dos bens de capital, e redução da cumulatividade presente no ICMS – pretendiam promover o crescimento econômico e remover entraves às exportações, de modo a permitir o aumento das importações de que o País necessitava para seu desenvolvimento, sem criar desequilíbrios no balanço de pagamentos. Em vista disso, esperava-se que a receita do ICMS aumentasse, embora pudesse haver declínio em alguns Estados durante o processo de transição, visto que as desonerações precederiam os benefícios esperados da reforma do imposto. O “seguro-receita” consistia em transferências da União para os Estados e os Municípios visando evitar as perdas temporárias de receita real que alguns Estados teriam em relação às receitas obtidas em um período anterior pré-definido, com o objetivo de facilitar a transição para um tributo de melhor qualidade, comparável à dos melhores impostos sobre valor adicionado de outros países. Ressalta-se que, na época da edição dessa lei complementar, o Brasil enfrentava um grande problema com saldo comercial negativo, face ao regime de paridade cambial entre real e dólar.

A Lei Kandir também é importante, porque ela permitiu a substituição tributária do ICMS para operações posteriores ao recolhimento (“substituição para a frente”), simplificando a administração tributária em relação a esse imposto, e porque ela disciplina o regime de compensação desse imposto para os contribuintes, garantindo a sua não-cumulatividade.

O PLP que deu origem a Lei Complementar nº 87/1996 (PLP nº 95/1996) previa que a União iria compensar financeiramente, durante cinco anos, as perdas da arrecadação dos Estados em virtude da não incidência de ICMS sobre os produtos semielaborados e sobre os bens de capital. A União, na época, assegurou que não haveria queda de receita nos Estados, e garantiu que cada Estado teria, no mínimo, o mesmo nível real de arrecadação do ICMS que obtivera antes da lei complementar, desde que não reduzisse seu esforço fiscal.

Em 2003, a Emenda Constitucional nº 42/2003 foi editada, alterando o art. 155 da Constituição Federal, para garantir a não incidência de ICMS sobre operações que destinem mercadorias para o exterior, nem sobre serviços prestados a destinatários no exterior. O texto constitucional anterior retirava da incidência do imposto apenas as exportações de produtos industrializados, excluídos os semielaborados definidos em lei complementar.

Além disso, ficava assegurado o aproveitamento dos créditos tributários relativos às operações anteriores:

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

.....

*§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)*

.....

*X - não incidirá:*

*a) sobre operações que destinem mercadorias para o exterior, nem sobre serviços prestados a destinatários no exterior, assegurada a manutenção e o aproveitamento do montante do imposto cobrado nas operações e prestações anteriores; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)*

Nessa emenda, também foi constitucionalizado o “seguro-receita”, que seria instituído por meio da edição de uma nova lei complementar, por meio da inclusão do art. 91 do ADCT, a saber:

*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.*

*§ 1º Do montante de recursos que cabe a cada Estado, setenta e cinco por cento pertencem ao próprio Estado, e vinte e cinco por cento, aos seus Municípios, distribuídos segundo os*

*critérios a que se refere o art. 158, parágrafo único, da Constituição.*

*§ 2º A entrega de recursos prevista neste artigo **perdurará, conforme definido em lei complementar**, 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.*

*§ 3º Enquanto não for editada a lei complementar de que trata o caput, em substituição ao sistema de entrega de recursos nele previsto, permanecerá vigente o sistema de entrega de recursos previsto no art. 31 e Anexo da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, com a redação dada pela Lei Complementar nº 115, de 26 de dezembro de 2002.*

*§ 4º Os Estados e o Distrito Federal deverão apresentar à União, nos termos das instruções baixadas pelo Ministério da Fazenda, as informações relativas ao imposto de que trata o art. 155, II, declaradas pelos contribuintes que realizarem operações ou prestações com destino ao exterior.*

Antes da promulgação da Emenda Constitucional nº 42/2003, a Lei Complementar nº 115/2002 alterou o valor da compensação financeira da Lei Kandir para R\$ 3,9 bilhões em 2003, e fixou que, entre 2004 a 2006, a União entregaria apenas os valores que fossem consignados na lei orçamentária anual, não trazendo nenhuma garantia de que a compensação fosse realizada.

Além disso, o aproveitamento como crédito do montante do ICMS cobrado nas operações e prestações anteriores acabou se tornando um dos grandes problemas para as finanças dos Estados exportadores, uma vez que, se o exportador situado em um Estado importa insumos de outros estados, o Estado de localização do exportador acaba sendo obrigado a devolver imposto que ele não arrecadou, o que não é razoável. Por isso, esse problema deve ser resolvido pela adoção plena do ICMS no destino, ou seja, que o imposto a ser cobrado pertença ao Estado do consumidor do produto. Todavia, isso depende de uma alteração nas alíquotas interestaduais, e isso é

objeto de Resolução do Senado Federal (RSF), conforme o art. 155, § 2º, inciso IV, da Constituição Federal.

Atualmente, as Resoluções do Senado Federal nºs 22/1989 e 13/2012 regulamentam as alíquotas interestaduais do ICMS, que são destinadas ao Estado de origem. A diferença entre a alíquota interestadual e a alíquota interna de cada Estado fica para o destino da mercadoria. De acordo com a RSF nº 22/1989, as alíquotas interestaduais variam entre 7% e 12%. As alíquotas internas médias, definidas pelas diversas leis estaduais que regulamentam o ICMS, variam entre 17% e 18%. A RSF nº 13/2012 define que as alíquotas internas, quando as mercadorias são destinadas ao exterior, são de 4%.

Nesse sentido, é possível observar que grande parte da tributação do ICMS ainda é destinada para o Estado de origem, o que é prejudicial para a questão do federalismo fiscal, uma vez que o consumidor efetivo das mercadorias nas operações internas acaba financiando, em sua maior parte, a economia de outros Estados, sobretudo industrializados e importadores de mercadoria.

| Operação interna                              |     |           | Com quem fica o ICMS? |            |
|---|-----|-----------|-----------------------|------------|
|   |     | Diferença | Destino               | Origem     |
| Alíquota interna ICMS - média (destino)       | 18% |           |                       |            |
| Alíquota interestadual ICMS - máxima (origem) | 12% | 6%        | <b>33%</b>            | <b>67%</b> |
| Alíquota interestadual ICMS - mínima (origem) | 7%  | 11%       | <b>61%</b>            | <b>39%</b> |

Esse é um dos motivos pelo qual se prevê, no § 4º do art. 91, do ADCT, que a compensação financeira deve perdurar até que o percentual de ICMS pertencente ao Estado de destino seja igual ou superior a 80% do tributo arrecadado, haja vista que, conforme as boas práticas tributárias internacionais, impostos sobre o consumo, via de regra, devem financiar os entes federativos locais onde ocorre o consumo.

Em relação à regulamentação da compensação financeira prevista no art. 91 do ADCT, a relevância do assunto pode ser vista por conta da necessidade de reequilíbrio financeiro dos Estados e do DF. Essa medida também afeta os Municípios, sobretudo os exportadores de mercadoria, uma vez que 25% do valor das compensações deverá ser repassado a eles, com



base no mesmo critério de distribuição da parcela de ICMS que cabe aos Municípios (3/4 no mínimo pelo valor adicionado em seu território e 1/4 com base no que for definido em lei estadual).

Os debates promovidos por esta Comissão, por meio de audiências públicas e seminários, mostraram a necessidade de que as desonerações de ICMS sobre as exportações sejam devidamente compensadas, uma vez que o quadro atual das finanças estaduais e municipais é grave com a crise econômica. Além disso, o quadro macroeconômico do Brasil no mercado internacional é completamente distinto do quadro vivenciado em 1995, uma vez que o Brasil responde por grande volume de exportações, sendo um dos principais produtores de produtos primários, como minérios e grãos.

#### **Da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa**

Compete a esta Comissão Especial pronunciar-se sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei Complementar nº 221, de 1998, e seus apensos, a teor do art. 34, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Da análise das propostas, observamos que há **inconstitucionalidade nos PLP nºs 11, de 2011, e 94, de 2011**. O motivo é que eles colidem frontalmente com o disposto no art. 155, § 2º, inciso X, alínea “a”, da Constituição Federal, que prevê imunidade tributária a qualquer operação que destine mercadorias ou serviços ao exterior:

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

.....

*§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)*

.....

*X - não incidirá:*

*a) sobre operações que destinem mercadorias para o exterior, nem sobre serviços prestados a destinatários no exterior, assegurada a manutenção e o aproveitamento do montante do imposto cobrado nas operações e prestações anteriores; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)*

Nesse sentido, as propostas previstas nesses PLP somente são viáveis por meio de Proposta de Emenda Constitucional.

Em relação à juridicidade das proposições em análise, o Projeto de Lei Complementar nº 4, de 1999, pretende revogar toda a Lei Complementar nº 87, de 1996, restaurando a vigência do Convênio Confaz nº 66, de 1988, para regulamentar a incidência do ICMS em âmbito nacional. Ocorre que, conforme o § 8º do art. 34 do ACDT, o Convênio somente possuía eficácia para regular a instituição do ICMS enquanto a lei complementar, prevista no inciso XII do §2º do art.155 da Constituição, não entrasse em vigor. A partir do momento em que foi publicada a norma competente para tratar da matéria, não é mais viável tornar a regulá-la por convênio, mesmo que a lei complementar posterior seja revogada.

O dispositivo que permitia a convênio entre estados e DF regular a matéria faz parte do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). A partir do momento em que produziu seus efeitos, com a publicação da Lei Complementar nº 87/1996, passa a ser observado o Texto Constitucional “permanente”, que somente permite alterações na legislação sobre o tema por intermédio de lei complementar. Não se trata de leis de mesma hierarquia, não cabendo, dessa forma, a possibilidade de repristinação do texto anterior que só vigorava em razão de norma constitucional transitória. Avaliar de outra forma seria permitir que alterações nas regras gerais de incidência do ICMS pudessem voltar a ser alteradas por convênios do CONFAZ.

Além disso, o autor pretende com o Projeto, segundo sua justificção, restabelecer a forma de tributação das exportações vigente antes da edição da LC nº 87, de 1996. Essa modificação não é mais possível desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 42, de 2003. Portanto, mesmo que fosse viável a repristinação do Convênio, parte importante de seu texto já nasceria em colisão com normas constitucionais. Assim, **consideramos**

**injurídico o Projeto de Lei Complementar nº 4, de 1999, apesar de não haver vícios sobre sua constitucionalidade.**

**Quanto às demais propostas, não constatamos óbice quanto à constitucionalidade, juridicidade ou técnica legislativa das proposições.**

### **Da Adequação Orçamentária e Financeira**

O inciso IV do art. 53 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) atribui à Comissão Especial a competência para apreciar a admissibilidade das proposições a ela distribuídas quanto à compatibilidade orçamentária-financeira, nos termos do, art. 32, inciso X, alínea “h”, do RICD.

O exame de adequação orçamentária e financeira compreende a análise da compatibilidade das proposições com as normas que regem essa matéria, em especial a Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017).

Cumprindo inicialmente destacar que, com a promulgação de Emenda Constitucional nº 95/2016, que alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituiu-se um Novo Regime Fiscal, cujas regras para elevação de despesas ou redução de receitas devem ser observadas. Nesse contexto, merece destaque o art. 113 do ADCT, que prescreve:

*“Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”*

O art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000, por sua vez, traz as seguintes exigências:

*“Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.*

*§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no*

*inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.”*

Como já mencionado anteriormente, os projetos em análise tratam de diversas alterações na legislação do ICMS, mas o trabalho desta Comissão tem como foco principal a regulamentação do art. 91 do ADCT, que versa sobre a instituição de um novo sistema de compensação aos Estados e Municípios pelas perdas tributárias decorrentes da desoneração das exportações.

O sistema de compensações aos Estados e Municípios, atualmente em vigor, foi definido pela Lei Complementar nº 115, de 26 de dezembro de 2002, que alterou o art. 31 da Lei Complementar nº 87/1996, estabelecendo que, no exercício financeiro de 2003, a União entregaria aos Estados e aos seus Municípios o valor de até R\$ 3,9 bilhões. Determinou, também, que, para os exercícios financeiros de 2004 a 2006, o valor a ser entregue seria aquele consignado na lei orçamentária para essa finalidade. Ou seja, o valor para os exercícios 2004 a 2006 não foi previamente estabelecido em lei.

Em 2003, esse sistema de entrega de recursos foi objeto da Emenda Constitucional nº 42, de 18 de dezembro de 2003, que introduziu o art. 91 no ADCT. O art. 91, § 3º, do ADCT, dispõe que, enquanto não for editada a lei complementar, permanecerá vigente o sistema de entrega de recursos previsto na Lei Complementar nº 87/1996, com a redação dada pela Lei Complementar nº 115/2002

Os projetos de lei orçamentária para 2004 a 2007 e de 2010 a 2015 foram enviados ao Congresso Nacional sem previsão de recursos para o atendimento à Lei Kandir. Tais dotações foram incluídas nas respectivas leis orçamentárias durante a tramitação das propostas no Congresso Nacional.

Nos últimos anos, as transferências vêm sendo feitas conjugando-se três rubricas orçamentárias, conforme tabela abaixo:

COMPENSAÇÃO PELA PERDA DE ICMS E FOMENTO À EXPORTAÇÃO

---

AÇÃO

---

099B - Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação da Isenção do ICMS aos Estados Exportadores - (art. 91 ADCT)

0C33 - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB

0E25 - Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o Fomento das Exportações

---

Do valor classificado como transferência, 80% são consignados em ação cuja descrição se refere expressamente ao art. 91 do ADCT. Os 20% restantes são consignados em ação que vincula recursos de Estados e Municípios ao FUNDEB<sup>3</sup>.

Uma terceira ação costuma ser utilizada para incluir auxílio financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o fomento das exportações, cuja distribuição (inclusive coeficientes de distribuição) fica na dependência de edição de norma específica em cada exercício. Esse auxílio financeiro não está incluído na base de cálculo dos 20% a serem repassados ao FUNDEB.

Considerando as rubricas em referência, observaram-se as alocações constantes da tabela a seguir entre 2011 e 2016.

COMPENSAÇÃO PELA PERDA DE ICMS E FOMENTO À EXPORTAÇÃO – (2011 A 2016)

|           |   |                      | R\$                  |
|-----------|---|----------------------|----------------------|
| Exercício | Ações Orçamentárias                       | Autorizado           | Pago                 |
| 2011      | Lei Kandir                                | 1.560.000.000        | 1.560.000.000        |
|           | Lei Kandir – vinculado ao Fundeb          | 390.000.000          | 390.000.000          |
|           | Auxílio Financeiro – Estados Exportadores | 1.950.000.000        | 1.950.000.000        |
|           | <i>Total</i>                              | <i>3.900.000.000</i> | <i>3.900.000.000</i> |
| 2012      | Lei Kandir                                | 1.560.000.000        | 1.560.000.000        |
|           | Lei Kandir – vinculado ao Fundeb          | 390.000.000          | 390.000.000          |
|           | Auxílio Financeiro – Estados Exportadores | 1.950.000.000        | 1.950.000.000        |

<sup>3</sup> Em decorrência do disposto no art. 3º, § 1º, da Lei nº 11.494, de 2007, que regulamenta o FUNDEB:

“§ 1º Inclui-se na base de cálculo dos recursos referidos nos incisos do caput deste artigo o montante de recursos financeiros transferidos pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, conforme disposto na [Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996.](#)”

|      |  |               |               |
|------|--|---------------|---------------|
|      | <i>Total</i>   | 3.900.000.000 | 3.900.000.000 |
| 2013 | Lei Kandir   | 1.560.000.000 | 1.560.000.000 |
|      | Lei Kandir – vinculado ao Fundeb                                   | 390.000.000   | 390.000.000   |
|      | Auxílio Financeiro – Estados Exportadores                          | 1.950.000.000 | 1.950.000.000 |
|      | <i>Total</i>   | 3.900.000.000 | 3.900.000.000 |
| 2014 | Lei Kandir   | 1.560.000.000 | 1.560.000.000 |
|      | Lei Kandir – vinculado ao Fundeb                                   | 390.000.000   | 390.000.000   |
|      | Auxílio Financeiro – Estados Exportadores                          | 1.950.000.000 | -             |
|      | <i>Total</i>   | 3.900.000.000 | 1.950.000.000 |
| 2015 | Lei Kandir   | 1.560.000.000 | 1.560.000.000 |
|      | Lei Kandir – vinculado ao Fundeb                                   | 390.000.000   | 390.000.000   |
|      | Auxílio Financeiro – Estados Exportadores<br>(Restos a Pagar 2014) | 1.950.000.000 | 1.950.000.000 |
|      | <i>Total</i>   | 3.900.000.000 | 1.950.000.000 |
| 2016 | Lei Kandir   | 1.560.000.000 | 1.560.000.000 |
|      | Lei Kandir – vinculado ao Fundeb                                   | 390.000.000   | 390.000.000   |
|      | Auxílio Financeiro – Estados Exportadores                          | 1.950.000.000 | 1.950.000.000 |
|      | Auxílio Financeiro – Estados Exportadores<br>(Restos a Pagar 2015) | 1.950.000.000 | 1.950.000.000 |
|      | <i>Total</i>   | 5.850.000.000 | 5.850.000.000 |

Fonte: SIAFI

Verificamos que a despesa de que tratamos neste relatório tem base legal para inclusão nas peças orçamentárias vindouras, sendo missão desta Comissão definir os montantes e coeficientes de distribuição que tenham o condão de dar cumprimento à decisão prolatada pelo Supremo Tribunal Federal.

Previamente, porém, cumpre a este Relator analisar o PLP nº 221, de 1998, e demais apensados, de modo a verificar o cumprimento dos requisitos legais antes mencionados.

O PLP nº 221, de 1998, objetiva excluir da incidência do ICMS as operações de venda de bens arrendados pelas empresas arrendadoras aos arrendatários. Neste caso, a alteração proposta não afeta as receitas ou despesas públicas federais e, desse modo, não é passível de exame de adequação orçamentária e financeira por parte desta Comissão.

Passamos à análise dos projetos apensados. O PLP nº 4, de 1999, revoga a Lei Kandir e restaura, enquanto não for editada nova lei complementar para instituição do ICMS a vigência do Convênio nº 66/1988. O PLP nº 243, de 2001, altera o art. 3º da Lei Kandir, para isentar do ICMS a transferência de mercadorias, entre estabelecimentos do mesmo titular,

destinadas a conserto ou substituição de partes do ativo permanente. O PLP nº 11, de 2011, altera o art. 3º da Lei Kandir, para excluir da isenção do ICMS as operações que destinem produtos primários não renováveis para o exterior e o PLP nº 94, de 2011, por sua vez, altera o art. 3º da Lei Kandir, para excluir da isenção do ICMS as operações que destinem minério de ferro e demais minérios metálicos para o exterior.

Do ponto de vista estrito do exame de adequação orçamentária e financeira, tais proposições também não afetam as receitas e despesas públicas federais, embora, como já mencionado em relação aos PLP nºs 11/2011 e 94/2011, tais projetos violem o art. 155, § 2º, inciso X, alínea “a”, da Constituição Federal.

Com relação aos demais projetos apensados (PLP nºs 2, de 1999; 6, de 1999; 153, de 2015; 160, de 2015; 199, de 2015; 354, de 2017; de 2017; e 423, de 2017), eles envolvem, de alguma forma, a regulamentação do art.91 do ADCT da Constituição Federal, principalmente no que se refere aos montantes a serem repassados, critérios de correção e definição dos coeficientes. Todos podem ser considerados adequados financeira e orçamentariamente, nos termos do Substitutivo ao PLP que apresentamos em anexo.

No que tange aos montantes a serem entregues a título de compensação aos Estados e Municípios, os parâmetros disponíveis são baseados em estudos desenvolvidos por órgãos estaduais de pesquisa, como a Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas – FAPESPA, assim como dados fornecidos pelo Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, que reúne os secretários da Fazenda dos Estados e do Distrito Federal.

Além dessas estimativas, devem ser considerados os seguintes fatores quando se fala na definição de um novo sistema de compensação:

1. o retorno da cobrança de ICMS sobre as exportações possui efeitos negativos na balança comercial, pois o aumento nos preços dos produtos reduz sua

competitividade no mercado internacional, diminuindo o volume dessas exportações;

2. o ICMS é um tributo não-cumulativo e os cálculos das perdas apresentada não consideram a questão dos créditos tributários de ICMS concedidos aos exportadores.

A regulamentação do disposto no art. 91 do ADCT, em cumprimento à decisão do STF, pressupõe a adoção de parâmetros técnicos elaborados pelos órgãos competentes. **O montante a ser entregue pela União deve, portanto, corresponder às perdas anuais na arrecadação do ICMS impostas aos governos estaduais, que, segundo os cálculos do disponibilizados a esta Comissão pelo CONFAZ, é estimada em R\$ 39,0 bilhões anuais.**

Ao examinar os pressupostos legais que embasam o exame de adequação orçamentária e financeira, especialmente a LRF, faz-se mister confrontar os requisitos da norma a situações excepcionais que exigem a solução legislativa e que, por vezes, impõem o afastamento ou mesmo a alteração de dispositivos orientadores.

A título de exemplo, lembramos que tramitou recentemente pelo Congresso Nacional proposição que instituía o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal, que resultou na Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017. Naquela ocasião ficou demonstrada a dificuldade de adequar a tramitação de proposições legislativas que derivam de situações excepcionais (no caso, a grave crise fiscal dos governos estaduais) às regras do exame de adequação orçamentária e financeira. Naquele caso, a única solução viável foi a introdução, no texto da lei, de dispositivos que afastaram a aplicação ou alteraram a Lei Complementar nº 101, de 2000.

A matéria objeto do presente relatório traz elementos de ainda maior complexidade e excepcionalidade, que, certamente, não poderiam ter sido previstas pelo legislador quando da elaboração da LRF. No caso em



análise, o Congresso Nacional deve cumprir uma decisão do STF, que determinou a regulamentação de dispositivo constitucional, cujo resultado será a definição de um montante a ser transferido de maneira obrigatória pela União aos governos estaduais.

Neste caso, assim como ocorreu na elaboração e aprovação da Lei Complementar nº 159, de 2017, as normas reguladoras devem ser adaptadas à situação excepcional, sob pena de inviabilizar o cumprimento da decisão judicial do STF por parte do Poder Legislativo.

Nesse contexto, o Substitutivo ao PLP sugere a inclusão de parágrafo ao art. 17 da LRF, dispondo que não são aplicáveis os requisitos de compensação (aumento da receita ou anulação de despesas) quando as novas despesas decorrerem de decisões judiciais ou de mandamentos constitucionais que resultem em transferências obrigatórias aos Estados, DF e Municípios.

Cientes, porém, de que os montantes de compensação são expressivos e devem ser absorvidos de maneira gradual pelo orçamento federal, o Substitutivo ao PLP apresenta o seguinte cronograma para implementação dos repasses:

- R\$ 19,50 bilhões (50% do total da compensação) no primeiro exercício financeiro da entrada em vigor desta Lei Complementar (2019);
- R\$ 29,25 bilhões (75% do total da compensação) no segundo exercício financeiro da entrada em vigor desta Lei Complementar (2020); e
- R\$ 39,00 bilhões (100% do total da compensação) a partir do terceiro exercício financeiro da entrada em vigor desta Lei Complementar (2021).

Por força do art. 3º, § 1º da Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o FUNDEB, 20% (vinte por cento) dos recursos repassados pela

União para a compensação prevista no art. 91 do ADCT devem ser destinados aos Fundos de Educação dos Estados e do Distrito Federal.

A compensação financeira deve ser reajustada pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou outro índice que vier a substituí-lo, adotando-se assim as mesmas regras utilizadas para cálculo do teto dos gastos da União (art. 107, II, do ADCT).

O Substitutivo ao PLP revoga a compensação financeira constante no art. 31 da Lei Kandir, que, conforme consta da tabela, totalizava em média R\$ 1,95 bilhão anual. Já a compensação do FEX, que é concedida de forma discricionária pela União, por meio de lei ou medida provisória a cada ano, que também totalizava R\$ 1,95 bilhões anuais, poderá tornar-se obsoleta após a aprovação deste PLP, na medida em que justas regras de compensação teriam o condão de incentivar as ações de fomento por parte dos governos estaduais.

Portanto, em atendimento ao disposto no art. 113 do ADCT, o impacto orçamentário e financeiro do Substitutivo apresentado é de:

- **R\$ 19.500.000.000,00 (19 bilhões e quinhentos milhões de reais)**, para o **primeiro exercício financeiro** da entrada em vigor da Lei Complementar;
- **R\$ 29.250.000.000,00 (vinte e nove bilhões e duzentos e cinquenta milhões)**, para o **segundo exercício financeiro** da entrada em vigor da Lei Complementar; e
- **R\$ 39.000.000.000,00 (trinta e nove bilhões de reais)**, **a partir do terceiro exercício financeiro** da entrada em vigor da Lei Complementar.

Diante do exposto, consideramos que **não há implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública**

**federal, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária, nos PLP nº 221, de 1998, e nos apensados nºs 243, de 2001, 11, de 2011, e 94 de 2011 e que há adequação orçamentária e financeira dos PLP apensados nºs 2, de 1999, 4, de 1999, 6, de 1999, 153, de 2015, 160, de 2015, 199, de 2015, 354, de 2017, 362, de 2017, e 423, de 2017, todos na forma do Substitutivo.**

### **Do Mérito**

Em relação ao Projeto de Lei Complementar nº 221, de 1998, e demais PLP que versam sobre alterações nas normas gerais sobre o ICMS elencadas na Lei Complementar nº 87/1996, nossa avaliação caminhou no sentido de preservarmos as competências constitucionais e legais vigentes e já delimitadas aos Estados-membros da Federação. Com efeito, neste momento em que procuramos ampliar a abrangência das arrecadações dos entes subnacionais, almejando, sobretudo, minorar a excessiva centralização de recursos na esfera federal, não consideramos adequadas alterações na Lei Complementar nº 87, de 1996, que venham reduzir a capacidade de os Estados se autorregularem por intermédio de convênios do Confaz.

Certamente, o legislador constitucional originário, quando definiu o sistema de competências tributárias e determinou que leis complementares estabelecessem as regras gerais de cada oneração, entendeu que a essas normas não caberia tratar de situações específicas quanto à incidência do imposto. A solução de inúmeras dúvidas relacionadas à correta aplicação da tributação deve ser dada pela na legislação dos entes competentes para a instituição do tributo. Não cabe, assim, à Lei Complementar do ICMS detalhar características de incidência em operações específicas.

Caso sejam efetivadas essas exceções, corre-se o risco de limitar de tal forma a capacidade legislativa estadual, que praticamente a anularíamos.

Além disso, deve-se levar em consideração o que dispõe o inciso III do art. 151 da Constituição Federal, que veda à União “instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos

Municípios”. Se permitirmos alterações na Lei Kandir, para definir as características de incidência em operações específicas, sempre haverá o risco de estarmos legislando em desrespeito à Constituição. Por exemplo, o detalhamento da base de cálculo de determinada operação, em que ocorre a exclusão de alguma rubrica da oneração do imposto, pode ser considerada uma isenção disfarçada, vedada pela Constituição Federal.

Dessa forma, avaliamos que essas situações em que há dúvidas sobre a incidência do ICMS devem ser reguladas por convênios do Confaz, evitando-se trazer esses conflitos específicos para a lei complementar federal, que deve abranger apenas regras gerais. Com isso, evitam-se, inclusive, questionamentos quanto à invasão de competências legislativas, que poriam em dúvida a constitucionalidade da norma e poderiam judicializar a aplicação da lei.

Em consequência, foi com base nos argumentos expostos acima que analisamos as proposições a seguir.

O Projeto de Lei Complementar nº 221, de 1998, visa modificar o tratamento tributário aplicado às operações de arrendamento mercantil. Para isso, propõe-se a alteração da Lei Complementar nº 87/1996, para retirar esse tipo de transação do campo de incidência do imposto sobre circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação - ICMS. De acordo com a legislação em vigor, apesar de as prestações referentes ao arrendamento serem oneradas pelo imposto sobre serviços, caso haja opção de compra do bem ao final do contrato, incidirá ICMS sobre o valor residual.

Assim, a Proposta estaria retirando do campo de incidência do imposto estadual transação que envolve a transferência de mercadorias. Trata-se de alteração de constitucionalidade duvidosa, cuja operação que pretende regular já está abrangida por convênio do Confaz. O Convênio Confaz nº 4, em vigor desde 1997, permite a Estados e Distrito Federal “conceder ao estabelecimento arrendatário do bem o crédito do imposto pago quando da aquisição do referido bem pela empresa arrendadora” e “conceder isenção do ICMS na operação de venda do bem arrendado ao arrendatário, desde que este seja contribuinte do imposto”.

Assim, exercendo a competência outorgada pela Constituição Federal, estados e Distrito Federal assinaram convênio em 1997, ano anterior

ao da apresentação do presente PLP, para solucionar imperfeições porventura existentes na tributação de alguns contratos de arrendamento mercantil. Após vinte anos do início da vigência desse convênio, em que todas as hipóteses de contrato foram devidamente reguladas pelos Estados, vem à nossa análise projeto de lei complementar federal com o objetivo de retirar da competência estadual a tributação dessas operações. Adicionalmente, caso o projeto seja aprovado, também retirará qualquer tributação da operação de venda do produto arrendado, já que a mesma não se insere no campo de incidência do Imposto sobre Serviços – ISS.

Portanto, aprovar o PLP nº 221, de 1998, seria interferir, por meio de lei complementar federal, em competência outorgada pela Carta Magna a outros entes federativos. Por isso, optamos por rejeitar a Proposição.

Situação semelhante é verificada no PLP nº 243, de 2001. O Convênio Confaz nº 27, de 30 de março de 2007, “esclarece disciplina em relação às operações com partes e peças substituídas em virtude de garantia por fabricantes ou por oficinas credenciadas ou autorizadas”. Os Estados, exercendo sua competência constitucional, já regularam as situações específicas relacionadas à incidência de ICMS sobre a substituição de peças em equipamentos adquiridos pela empresa. Não cabe, portanto, a lei complementar federal invadir normatização já acolhida pelos Estados-membros, criando dúvidas à ordem jurídica atualmente existente.

Além disso, partes e peças trocadas em razão de reparos em equipamentos são consideradas mercadorias de uso ou consumo da empresa, dentro do campo de incidência do ICMS, cujo aproveitamento dos créditos decorrentes de sua aquisição foi regulado pela Lei Complementar nº 138, de 2010.

O autor da matéria propõe, ainda, outras alterações na legislação do ICMS. É incluído parágrafo no art. 13 da Lei Complementar nº 87, de 1996, visando, segundo a justificção, retirar a incidência de ICMS sobre valores de seguro, pedágio e taxa de embarque cobrados de passageiros no transporte intermunicipal e interestadual. Trata-se de alteração que retira do campo de incidência do imposto rubricas que hoje estão tributadas. Pelas razões expostas acima, também não concordamos com essa proposta.

Em relação aos PLP nºs 11, de 2011, e 94, de 2011, eles devem ser rejeitados por serem inconstitucionais. Já quanto ao PLP nº 4, de

1999, entendemos que ele deverá ser rejeitado, dada a sua injuridicidade, conforme demonstrado anteriormente.

Assim, entendemos que o **Projeto de Lei Complementar nº 221, de 1998, e os PLP apensos nºs 4, de 1990, 243, de 2001, 11, de 2011, e 94, de 2011, devem ser rejeitados integralmente.**

Os Projetos de Lei Complementar nº 2 e nº 6, ambos de 1999, tratam de assuntos semelhantes: restrição no aproveitamento de créditos do ICMS, notadamente os referentes a mercadorias de uso e consumo da pessoa jurídica, e novo modelo de cálculo e repasse das compensações da União em razão da desoneração de ICMS nas exportações de produtos primários e semielaborados.

O PLP nº 2, de 1999, adicionalmente, propõe nova forma de estorno de créditos de bens de capital que forem alienados antes de decorridos cinco anos de sua aquisição pela empresa.

As mudanças propostas em relação ao aproveitamento de créditos, apresentadas em 1999, perderam o objeto em razão da edição de normas posteriores. A Lei Complementar nº 138, de 2010, postergou para 2020 o início do aproveitamento de créditos relativos a mercadorias de uso ou consumo. A possibilidade de estorno de créditos relacionados a bens de capital foi revogada pela Lei Complementar nº 120, de 2005, em razão da instituição, pela mesma norma, do aproveitamento desses créditos parcelados em 48 meses. Portanto, essas sugestões não podem ser aproveitadas.

Já a sugestão dos dois projetos de alterações nos cálculos e repasses de arrecadação da União aos Estados é tratada em nosso Substitutivo.

Parte das propostas em análise nesta Comissão revelam a preocupação de seus autores com a questão da regulamentação do art. 91 do ADCT, que trata da compensação financeira sobre as desonerações de ICMS sobre as exportações.

O art. 91 do ADCT, em seu *caput*, dispõe que os seguintes critérios que poderão ser adotados.

- as exportações para o exterior de produtos primários e semielaborados;

- 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 ICMS sobre exportações.

Esse mesmo artigo, no caput, menciona que a compensação pode considerar esses critérios, ou seja, a adoção de apenas um ou de alguns dos critérios listados é permitida.

Em 31 de outubro de 2017, foi publicado o relatório da Comissão Mista Especial (CME) sobre a Lei Kandir, instituída pelo Congresso Nacional, em que o Substitutivo utilizou a seguinte metodologia para partilha dos valores da compensação financeira:

- 50% dos recursos em um rateio fixo, com coeficientes extraídos da média dos coeficientes da Lei Complementar nº 115/2002 e da Medida Provisória nº 749/2016 (que trata do FEX para 2016); e
- 50% dos recursos em um rateio variável, com coeficientes definidos com base na média móvel do volume de exportações de produtos primários e semielaborados de cada Estado nos últimos cinco exercícios financeiros.

De acordo com o relatório da CME, o rateio fixo de 50% do montante resultaria nos seguintes coeficientes:

**COEFICIENTES: RATEIO FIXO DA COMPENSAÇÃO, PELA MÉDIA DOS  
COEFICIENTES DA LEI KANDIR E FEX 2016**

| UF | LCP 115/2002 | MPV 749/2016 | PERCENTUAL |
|----|--------------|--------------|------------|
| AC | 0,09104%     | 0,08902%     | 0,09003%   |
| AL | 0,84022%     | 0,45603%     | 0,64813%   |
| AM | 1,00788%     | 0,78917%     | 0,89853%   |
| AP | 0,40648%     | -%           | 0,20324%   |
| BA | 3,71666%     | 3,80791%     | 3,76229%   |

| <b>UF</b>    | <b>LCP 115/2002</b> | <b>MPV 749/2016</b> | <b>PERCENTUAL</b> |
|--------------|---------------------|---------------------|-------------------|
| CE           | 1,62881%            | 0,02825%            | 0,82853%          |
| DF           | 0,80975%            | -%                  | 0,40488%          |
| ES           | 4,26332%            | 7,37110%            | 5,81721%          |
| GO           | 1,33472%            | 7,52926%            | 4,43199%          |
| MA           | 1,67880%            | 2,35751%            | 2,01816%          |
| MG           | 12,90414%           | 16,42627%           | 14,66521%         |
| MS           | 1,23465%            | 4,36579%            | 2,80022%          |
| MT           | 1,94087%            | 20,09042%           | 11,01565%         |
| PA           | 4,36371%            | 8,55888%            | 6,46130%          |
| PB           | 0,28750%            | 0,19976%            | 0,24363%          |
| PE           | 1,48565%            | 0,15795%            | 0,82180%          |
| PI           | 0,30165%            | 0,45825%            | 0,37995%          |
| PR           | 10,08256%           | 4,63777%            | 7,36017%          |
| RJ           | 5,86503%            | 6,49154%            | 6,17829%          |
| RN           | 0,36214%            | 0,49379%            | 0,42797%          |
| RO           | 0,24939%            | 1,48718%            | 0,86829%          |
| RR           | 0,03824%            | 0,00949%            | 0,02387%          |
| RS           | 10,04446%           | 8,94387%            | 9,49417%          |
| SC           | 3,59131%            | 2,91862%            | 3,25497%          |
| SE           | 0,25049%            | 0,23954%            | 0,24502%          |
| SP           | 31,14180%           | 0,30724%            | 15,72452%         |
| TO           | 0,07873%            | 1,78539%            | 0,93206%          |
| <b>TOTAL</b> | <b>100,0000%</b>    | <b>100,0000%</b>    | <b>100,0000%</b>  |

Fonte: relatório da CME sobre a Lei Kandir de 31/10/2017.

Já o rateio variável de 50% do montante da compensação, com base na média móvel da exportação de produtos primários e semielaborados, resultaria nos seguintes coeficientes, considerando os exercícios de 2012 a 2016:



**COEFICIENTES: RATEIO VARIÁVEL DA COMPENSAÇÃO, PELA MÉDIA DAS  
EXPORTAÇÕES NO PERÍODO DE 2012 A 2016**

| UF | VALOR<br>(EM US\$ MILHÕES) | PERCENTUAL |
|----|----------------------------|------------|
| AC | 6                          | 0,0094%    |
| AL | 441                        | 0,6904%    |
| AM | 31                         | 0,0485%    |
| AP | 77                         | 0,1205%    |
| BA | 2.201                      | 3,4455%    |
| CE | 727                        | 1,1381%    |
| DF | 98                         | 0,1534%    |
| ES | 2.788                      | 4,3644%    |
| GO | 3.300                      | 5,1659%    |
| MA | 1.213                      | 1,8989%    |
| MG | 11.097                     | 17,3716%   |
| MS | 2.067                      | 3,2358%    |
| MT | 10.851                     | 16,9865%   |
| PA | 6.100                      | 9,5492%    |
| PB | 42                         | 0,0657%    |
| PE | 261                        | 0,4086%    |
| PI | 248                        | 0,3882%    |
| PR | 5.716                      | 8,9480%    |
| RJ | 1.085                      | 1,6985%    |
| RN | 205                        | 0,3209%    |
| RO | 554                        | 0,8673%    |
| RR | 16                         | 0,0250%    |
| RS | 6.909                      | 10,8156%   |
| SC | 1.458                      | 2,2824%    |
| SE | 55                         | 0,0861%    |

| <b>UF</b>    | <b>VALOR</b><br>(EM US\$ MILHÕES) | <b>PERCENTUAL</b> |
|--------------|-----------------------------------|-------------------|
| SP           | 5.662                             | 8,8635%           |
| TO           | 672                               | 1,0520%           |
| <b>TOTAL</b> | <b>63.880</b>                     | <b>100,0000%</b>  |

Fonte: proposta de emenda substitutiva do Comsefaz ao PLS nº 312, de 2013 – Complementar.

No Substitutivo anexo, decidimos adotar parte dos critérios já definidos pela CME, mas acrescentando o critério da relação entre as exportações e as importações, ou seja, o saldo da balança comercial. O horizonte temporal utilizado para verificar a relação entre as exportações e as importações foi os últimos cinco exercícios financeiros, o mesmo adotado no substitutivo da CME.

Em nosso Substitutivo, definimos a seguinte regra para rateio dos recursos:

- 40% dos recursos em um rateio fixo, com coeficientes extraídos da média dos coeficientes da Lei Complementar nº 115/2002 e da Medida Provisória nº 749/2016 (que trata do FEX para 2016); e
- 30% dos recursos em um rateio variável, com coeficientes definidos com base na média móvel do volume de exportações de produtos primários e semielaborados de cada Estado nos últimos cinco exercícios financeiros; e
- 30% dos recursos em um rateio variável, com coeficientes definidos com base na relação entre as exportações e as importações de cada Estado nos últimos cinco exercícios financeiros.

A adoção dos dois critérios definidos no Substitutivo apresentado no relatório da CME sobre a Lei Kandir se dá dois motivos:

- 1) considerando o montante fixado de compensação, há a garantia de que nenhum Estado sairá perdendo recursos

em comparação com a situação anterior à entrada em vigor da Lei Complementar;

- 2) a distribuição dos valores conforme a exportação de produtos primários e semielaborados pode ser calculada com base em uma regra simples e previsível, e pode ser fiscalizada facilmente pelos Estados.

No que tange ao critério da relação entre exportações e importações, somente farão parte do rateio desses recursos os Estados com saldo da balança comercial positivo, ou seja, Estados com exportações superiores às importações. A fonte de informação é a mesma do critério do volume de exportações de produtos primários e semielaborados: o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC).

A partir das informações do site do MDIC, de conhecimento público, é possível determinar qual a proporção que recursos que cabe a cada Estado pela regra da relação entre exportações e importações:

#### **COEFICIENTES: RATEIO VARIÁVEL DA COMPENSAÇÃO, PELA RELAÇÃO ENTRE EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES NO PERÍODO DE 2012 A 2016**

| <b>Saldo da Balança Comercial (US\$ Milhões)</b> |             |   |           |
|--|-------------|---|-----------|
|  | Total       | Total, excluindo as UF com saldo negativo | Proporção |
| AC   | 32,37       | 32,37                                     | 0,0106%   |
| AL   | 734,92      | 734,92                                    | 0,2410%   |
| AP   | 1.392,81    | 1.392,81                                  | 0,4567%   |
| AM   | (51.193,50) | -   | 0,0000%   |
| BA   | 4.956,48    | 4.956,48                                  | 1,6252%   |
| CE   | (8.849,14)  | -   | 0,0000%   |
| DF   | (5.211,67)  | -   | 0,0000%   |
| ES   | 20.250,59   | 20.250,59                                 | 6,6400%   |
| GO   | 12.756,85   | 12.756,85                                 | 4,1829%   |
| MA   | (13.262,18) | -   | 0,0000%   |
| MT   | 62.567,97   | 62.567,97                                 | 20,5155%  |
| MS   | 1.691,77    | 1.691,77                                  | 0,5547%   |
| MG   | 89.197,42   | 89.197,42                                 | 29,2471%  |
| PA   | 60.196,05   | 60.196,05                                 | 19,7378%  |
| PB   | (1.941,38)  | -   | 0,0000%   |
| PR   | 2.791,29    | 2.791,29                                  | 0,9152%   |

|              |                  |                   |                  |
|--------------|------------------|-------------------|------------------|
| PE           | (23.536,26)      | -                 | 0,0000%          |
| PI           | 403,16           | 403,16            | 0,1322%          |
| RJ           | 13.419,34        | 13.419,34         | 4,4001%          |
| RN           | 129,08           | 129,08            | 0,0423%          |
| RS           | 29.839,40        | 29.839,40         | 9,7841%          |
| RO           | 1.662,48         | 1.662,48          | 0,5451%          |
| RR           | 29,45            | 29,45             | 0,0097%          |
| SC           | (26.496,78)      | -                 | 0,0000%          |
| SP           | (109.121,86)     | -                 | 0,0000%          |
| SE           | (634,05)         | -                 | 0,0000%          |
| TO           | 2.927,60         | 2.927,60          | 0,9599%          |
| <b>Total</b> | <b>64.732,23</b> | <b>304.979,04</b> | <b>100,0000%</b> |

Fonte: MDIC / Câmara dos Deputados.

Dessa forma, esperamos resolver a questão da compensação financeira das desonerações de ICMS das exportações.

Entendemos as dificuldades que a União possa ter em relação aos recursos para que as perdas dessas desonerações sejam devidamente compensadas, por conta do cenário fiscal, mas devemos lembrar que estamos atendendo a uma Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, e que temos um prazo curto para que esse problema seja solucionado.

Nesse sentido, os **PLP apensados nºs 2, de 1999, 6, de 1999, 153, de 2015, 160, de 2015, 199, de 2015, 357, de 2017, 362, de 2017, e 423, de 2017, deverão ser aprovados, na forma do Substitutivo anexo.**

Diante do exposto, VOTAMOS:

I - pela **constitucionalidade, juridicidade e adequação à técnica legislativa do Projeto de Lei Complementar nº 221, de 1998, e dos apensados, nºs 2, de 1999, 6, de 1999, 243, de 2001, 153, de 2015, 160, de 2015, 199, de 2015, 354, de 2017, 362, de 2017, e 423, de 2017, pela constitucionalidade e injuridicidade do PLP apensado nº4, de 1999 e pela inconstitucionalidade dos PLP apensados nºs 11, de 2011, e 94, de 2011;**

II – pela **não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública federal, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária, no PLP nº 221, de 1998, e nos PLP apensados nºs 243, de 2001, 11, de 2011, e 94 de 2011, e pela adequação orçamentária e financeira dos PLP apensados nºs 2, de 1999, 4, de 1999, 6, de 1999, 153, de 2015, 160, de 2015, 199, de 2015,**

**354, de 2017, 362, de 2017, e 423, de 2017, na forma do Substitutivo anexo; e**

**III - no mérito, pela rejeição do Projeto de Lei Complementar nº 221, de 1998, e dos PLP apensados nºs 4, de 1999, 243, de 2001, 11, de 2011, e 94, de 2011, e pela aprovação, dos PLP apensados nºs 2, de 1999, 6, de 1999, 153, de 2015, 160, de 2015, 199, de 2015, 354, de 2017, 362, de 2017, e 423, de 2017, na forma do Substitutivo anexo.**

Sala da Comissão, em                      de                      de 2017.

Deputado JOSÉ PRIANTE  
Relator

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 221, DE 1998, DO SR. GERMANO RIGOTTO, QUE "DÁ NOVA REDAÇÃO AO INCISO VIII DO ARTIGO 3º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 87 DE 1996 E INSERE O § 7º AO ARTIGO 20 E O § 9º AO ARTIGO 21 DA MESMA LEI COMPLEMENTAR" (ALTERA A LEI KANDIR), E APENSADOS**

**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR**

**Nº 221, DE 1998**

**(Aposos os Projetos de Lei Complementar nº 2, de 1999; 4, de 1999; 6, de 1999; 243, de 2001; 11, de 2011; 94, de 2011; 153, de 2015; 160, de 2015; 199, de 2015; 354, de 2017; 362, de 2017; e 423, de 2017)**

Dispõe sobre a compensação financeira devida pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios em função da perda de receita decorrente da desoneração de ICMS sobre exportações de bens e da concessão de crédito nas operações anteriores, conforme art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei Complementar regulamenta o art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.

Art. 2º A União entregará aos Estados e ao Distrito Federal, na forma do disposto nesta lei complementar, anualmente, o montante equivalente a R\$ 39.000.000.000,00 (trinta e nove bilhões de reais), incluindo a parcela devida ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de

### Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb.

§ 1º O valor de que trata o caput será corrigido anualmente pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

§ 2º A entrega de recursos prevista no caput deste artigo perdurará até que se verifique que o imposto a que se refere o art. 155, II, da Constituição Federal, tenha o produto de sua arrecadação destinado predominantemente, em proporção não inferior a 80% (oitenta por cento), ao Estado onde ocorrer o consumo das mercadorias, bens ou serviços, tomando por base a diferença entre as alíquotas internas e interestaduais desse imposto.

§ 3º O montante fixado no caput será repartido da seguinte maneira:

I – 40% (quarenta por cento), de acordo com os seguintes percentuais:

| UF | VALOR    | UF | VALOR   |
|----|----------|----|---------|
| AC | 0,09003  | PB | 0,24363 |
| AL | 0,64813  | PE | 0,82180 |
| AM | 0,89853  | PI | 0,37995 |
| AP | 0,20324  | PR | 7,36017 |
| BA | 3,76229  | RJ | 6,17829 |
| CE | 0,82853  | RN | 0,42797 |
| DF | 0,40488  | RO | 0,86829 |
| ES | 5,81721  | RR | 0,02387 |
| GO | 4,43199  | RS | 9,49417 |
| MA | 2,01816  | SC | 3,25497 |
| MG | 14,66521 | SE | 0,24502 |

| UF | VALOR    | UF           | VALOR     |
|----|----------|--------------|-----------|
| MS | 2,80022  | SP           | 15,72452  |
| MT | 11,01565 | TO           | 0,93206   |
| PA | 6,46130  | <b>TOTAL</b> | 100,00000 |

II – 30% (trinta por cento) proporcionalmente ao valor médio das exportações de produtos primários e semielaborados de cada Estado nos cinco exercícios encerrados imediatamente antes do prazo estipulado no art. 35, § 2º, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição Federal.

III – 30% (trinta por cento) proporcionalmente à relação entre as exportações e as importações de cada Estado apurada nos cinco exercícios encerrados imediatamente antes do prazo estipulado no art. 35, § 2º, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição Federal.

§ 4º Do montante de recursos deste artigo que cabe a cada estado, setenta e cinco por cento pertencem ao próprio Estado, e vinte e cinco por cento, aos seus Municípios, distribuídos segundo os critérios a que se refere o art. 158, parágrafo único, da Constituição Federal.

§ 5º Para fins da repartição dos recursos de que trata o inciso III do § 3º deste artigo, somente participarão os Estados cujas exportações sejam superiores às suas importações.

Art. 3º Os coeficientes de que trata os incisos I a III do § 3º do art. 2º serão calculados e divulgados pelo Tribunal de Contas da União - TCU, observado o seguinte:

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

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

III – decorrido o prazo previsto no inciso II, o TCU 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 TCU divulgará os coeficientes definitivos e os informará ao Poder Executivo Federal, para aplicação no exercício seguinte.

§ 1º O Poder Executivo Federal, por meio de órgão definido em regulamento, fornecerá ao TCU, em prazo e formato por este definidos, as estatísticas de comércio exterior necessárias para o cumprimento do caput deste artigo.

§ 2º Na hipótese de alteração, após o mês de agosto, dos coeficientes para entrega dos recursos prevista no art. 159, II, da Constituição Federal, o TCU retificará, divulgará e informará ao Poder Executivo Federal os novos coeficientes de que trata esta Lei Complementar, no prazo de 10 (dez) dias contados da data de publicação da referida alteração.

Art. 4º. A partir do exercício de 2019, a União compensará mensalmente, no prazo máximo de trinta anos, estados e municípios pelas perdas decorrentes da desoneração do ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados, ocorridas entre os exercícios financeiros de 1996 e o exercício financeiro de início de produção de efeitos dessa Lei Complementar.

Parágrafo único. O valor das compensações de que trata o caput deste artigo será calculado pelo Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, e sua entrega será regulamentada pelo Poder Executivo Federal.

Art. 5º O § 1º do art. 3º da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 3º .....

.....  
 § 1º *Inclui-se na base de cálculo dos recursos referidos nos incisos do caput deste artigo o montante de recursos financeiros transferidos pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, conforme disposto na lei complementar requerida pelo art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e na Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996.*

..... ” (NR)

Art. 6º. O art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar acrescido do seguinte § 8º:

“Art.17. ....

.....  
*§ 8º Excetuam-se do disposto neste artigo as despesas com transferências financeiras da União para Estados, Distrito Federal e Municípios cuja obrigatoriedade decorra de decisões judiciais ou de dispositivos constitucionais.” (NR).*

Art. 7º Os montantes de que tratam o caput do art. 2º serão reduzidos em 50 % (cinquenta por cento) no primeiro exercício financeiro, e em 25% (vinte e cinco por cento) no segundo exercício financeiro, após a entrada em vigor desta Lei Complementar.

Art. 8º As referências aos Estados nesta lei complementar estendem-se ao Distrito Federal.

Art. 9º Esta lei complementar entra em vigor na data da sua publicação, com efeitos a partir do primeiro dia do exercício financeiro subsequente ao da sua publicação.

Art. 10. A partir do primeiro dia do exercício financeiro subsequente ao da publicação desta Lei Complementar, ficam revogados o art. 31 e o Anexo da Lei Complementar nº 87, de 1996.

Sala da Comissão, em            de            de 2017

Deputado JOSÉ PRIANTE  
Relator