



## **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Liderança do Partido Socialismo e Liberdade  
Assessoria Técnica

### **COMISSÃO ESPECIAL – PEC 45/19 – REFORMA TRIBUTÁRIA EMENDA À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 45 DE 2019.**

Cria dispositivo que disciplina deduções, isenções e remissões do Sistema Tributário Nacional.

#### **EMENDA ADITIVA N.º \_\_\_\_\_**

Acrescente-se, onde couber, na Proposta de Emenda à Constituição nº 45 de 2019, os seguintes artigos:

"Art. A. Dê-se ao art. 155 da Constituição Federal a seguinte redação:

'Art. 155 .....  
.....  
§2º.....  
X – .....

a) sobre operações que destinem ao exterior produtos industrializados, excluídos os semielaborados definidos em lei complementar. (NR)'"

"Art B. Acrescente-se o seguinte artigo 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

'Art. 115. As perdas decorrentes da desoneração tributária do ICMS instituída pela lei complementar nº 87, de 1996, serão compensadas segundo metodologia de cálculo do Comitê dos Secretários de Fazenda dos Estados e do Distrito Federal (COMSEFAZ) nos seguintes termos:

I – O montante apurado será abatido da dívida do ente federado com a União.



## **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Liderança do Partido Socialismo e Liberdade  
Assessoria Técnica

II - Terão a expressão monetária atualizada para a data da ocorrência do fato gerador, com base em índice que traduza a variação do poder aquisitivo da moeda nacional.

"Art. C. Fica revogado o art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. "

"Art. D. É vedada a aprovação de projeto de lei ou a edição de medida provisória de parcelamentos de débitos relativos à Dívida Ativa da União que estejam categorizados como de "alta perspectiva de recuperação", conforme classificação atribuída pela Portaria nº 293/2017 do Ministério da Fazenda ou ato normativo que venha a substituí-la".

"Art. E. O dispositivo no § 9º do art. 195 da Constituição Federal não se aplica à diferenciação ou à substituição de base de cálculo da contribuição de que trata o inciso I, "a", do caput do art. 195 da Constituição Federal prevista na legislação vigente à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional.

Parágrafo único. O dispositivo no inciso I do § 2º do art. 149 da Constituição Federal não se aplica às contribuições sobre receita que, na data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, substituam a contribuição prevista na alínea "a" do inciso I do caput do art. 195. "

### **JUSTIFICAÇÃO**

Nosso caótico sistema tributário incide muito mais no consumo do que na renda trazendo alta regressividade que prejudica o desempenho econômico do país. A tributação ser maior no consumo do que na renda faz com que a classe média e os mais pobres paguem praticamente a mesma quantidade, em valores, de impostos do que os super ricos. É amplo consenso que devemos fazer o debate sobre uma reforma tributária que reveja nosso sistema a fim de criar

possibilidades mais igualitárias para a população. No entanto, é sabido que quando colocado o debate na esfera da política há forte boicote dos diferentes grupos de interesse com forte influência no parlamento. É visando eliminar influências de grupos que detém poder político sobre a economia que apresentamos a atual emenda à Proposta de Emenda da Constituição nº 45, de 2019.

A lei complementar nº 87/96, também conhecida como Lei Kandir, foi editada em uma conjuntura em que havia forte restrição no Balanço de Pagamentos brasileiro. Havia uma necessidade de geração de divisas para fechar as contas externas, tendo em vista que o déficit em transações correntes era alto. Por esse motivo, foram pensadas medidas para melhorar o desempenho comercial do país. Sob o argumento de que “exportar impostos” era prejudicial, já que implicava perda de competitividade, houve a desoneração do ICMS de produtos básicos e semielaborados e a garantia de aproveitamento do crédito relativo a bens de capital utilizados nas mercadorias exportadas.

Se por um lado haveria perda de arrecadação, por outro argumentava-se que a Lei Kandir traria benefícios como: melhora do saldo comercial, aumento do estoque de divisas e maior nível de atividade econômica. Para mitigar as perdas dos estados e municípios (que recebem parte do ICMS), foram instituídos mecanismos de compensação, que asseguravam repasses da União para os entes subnacionais.

A Lei Kandir, além de reduzir a competência tributária estadual, provocou grandes perdas de arrecadação, especialmente para os estados que se dedicam à exportação de produtos primários. Não obstante prever fontes alternativas de recursos da União, a legislação tem mecanismos de compensação muito aquém do que seria necessário para manter o equilíbrio da arrecadação estadual.

Alguns pontos em relação à referida lei merecem destaque:

**a) Insuficiência dos repasses**

Estudo da FAPESPA mostra que enquanto a perda bruta anual de arrecadação saltou de R\$ 4,7 bilhões em 1997 para R\$ 47,3 bilhões

em 2015, a compensação financeira foi reduzida de R\$ 8 bilhões para R\$ 3,6 bilhões, explicitando a insuficiência dos recursos repassados pela União;

**b) Não há a realização de um “encontro de contas”.**

Os estados possuem dívidas com a União que oneram sobremaneira seus orçamentos, mas a União não tem obrigatoriedade com esse passivo que possui com os estados e municípios. Sobre esse ponto, é importante lembrar do recente PLP 343/2017 aprovado no Congresso de “recuperação dos estados”, que impôs medidas de forte ajuste fiscal aos estados como condição para uma moratória de 03 anos da dívida. Essas medidas incluem elevação de alíquotas de contribuição de servidores, congelamento de salários, privatizações, etc.

Segundo o presidente da FEBRAFITE, Roberto Kupski, o montante da dívida dos estados passou de R\$ 93 bilhões em 1999 para R\$ 476 bilhões em 2016. No entanto, as perdas de arrecadação decorrentes da Lei Kandir somam quase R\$ 500 bilhões.

**c) Desequilíbrio das contas dos entes subnacionais**

A Lei Kandir, assim como as renegociações das dívidas impostas pela União, contribuíram para o forte desequilíbrio das contas públicas de estados e municípios. A discussão sobre os impactos dessas medidas ultrapassa a esfera financeira, já que o debate deve ser centrado na sustentabilidade do pacto federativo brasileiro.

Desde a década de 1990 houve uma crescente concentração arrecadatória na União, tendo em vista o crescimento da carga tributária por meio das contribuições sociais, que não são partilhadas com estados e municípios. Ao mesmo tempo, houve o aumento das atribuições de estados e municípios na prestação de serviços à população, agravando o desequilíbrio federativo.

**d) Incentivo à reprimarização da economia**

A Lei Kandir também é vista como um dos fatores que contribuiu para a desindustrialização do Brasil. Segundo estudo da FAPESPA: “Com os incentivos garantidos para as exportações de produtos

primários houve uma expansão das commodities agrícolas e minerais, alterando, consequentemente, a composição estrutural da pauta de exportação nacional”.

Dados do MDIC mostram que em 1997 os produtos industrializados representavam 56,2% da pauta de exportação brasileira. Em 2015 esse valor era de 39,5%.

Em face do exposto, a presente emenda visa revogar a desoneração do ICMS para a exportação de produtos primários e semielaborados, estabelecendo a necessidade de:

- a) apuração dos prejuízos causados aos entes subnacionais pelo COMSEFAZ;
- b) realização de encontro de contas com a União, para reduzir a dívida dos entes subnacionais;
- c) atualização monetária das perdas.

Os programas de parcelamento de dívida dos contribuintes com a União – REFIS - são benefícios tributários que exprimem a renúncia da União sobre débitos fiscais, já que tais programas trazem anistia para crimes tributários, alongamento do prazo de pagamento e redução de juros e multa, que podem chegar a 100% de desconto, como no caso do REFIS da CRISE, instituído em 2009 e reaberto 4 vezes nos anos de 2013 e 2014.

Os sucessivos REFIS editados pelo governo federal não afetam de forma relevante e positiva a arrecadação tributária, criando uma cultura de não pagamento das obrigações pelos contribuintes, que ficam na expectativa da criação de um novo parcelamento com condições especiais, conforme estudos divulgados pela Receita Federal do Brasil<sup>1</sup>.

Atualmente, as políticas de parcelamento de débitos não estão ancoradas em dados que possam subsidiar as decisões da Administração Pública. Apenas em junho de 2017 o Ministério da

---

<sup>1</sup> SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, “Estudo sobre o impacto dos parcelamentos especiais”. Brasília, 2016.

Fazenda editou a Portaria nº 293/2017, que cria critérios de classificação da Dívida Ativa da União (DAU) – ou *rating* na linguagem comercial.

Ao estabelecer critérios para classificação dos créditos inscritos em dívida ativa, o Poder Público introduz uma dimensão qualitativa ao estoque de débitos, que deve ser utilizada para nortear as ações da Administração. Sem essas informações, não é possível promover uma gestão eficiente do estoque da dívida ativa. Hoje, os REFIS não fazem essa distinção, sendo concedidos irrestritamente.

No processo orçamentário, a receita pública assume fundamental importância, na medida em que o montante de arrecadação previsto para o exercício constitui limite para a fixação das despesas públicas. No caso do Estado brasileiro, há mandamentos constitucionais que determinam a repartição do produto da arrecadação de determinados tributos entre os entes federativos e a destinação de parte das receitas arrecadadas para a cobertura de despesas específicas. Esses programas afetam, portanto, também estados e municípios.

Nesse contexto, o parcelamento de débitos tributários e não tributários, que também abrange os débitos provenientes da dívida ativa, constitui um dos instrumentos de que a União dispõe para a recuperação de suas receitas.

Em face das evidências, é possível questionar a política do REFIS, já que as evidências sobre a política apontam que os parcelamentos não observam o princípio da justiça fiscal e não configuram instrumento eficiente para um sistema equânime dos gastos públicos. Hoje há evidências de que o REFIS já é utilizado como instrumento de política interna de empresas grandes o suficiente para intervir na esfera política. O REFIS tem sido utilizado como instrumento contábil em projeções de fluxo de caixa destas empresas.

Com a emenda acima, busca-se limitar a concessão de renúncia de receitas a créditos categorizados como de baixa e média recuperação ou irrecuperáveis, pois não é razoável que tais benefícios



## **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Liderança do Partido Socialismo e Liberdade  
Assessoria Técnica

sejam concedidos a contribuintes que possuem plena capacidade de pagamento.

Esta emenda é um esforço, dentro de um conjunto de propostas, com o objetivo de ampliar as receitas sem aumentar o nível de tributação.

Visando atender uma reforma tributária mais justa, propomos a presente emenda com princípios faltantes na Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2019.

Solicitamos apoio do relator e Pares para aprovação desta Emenda.

Sala das comissões, em                      de                      de 2019.

**Ivan Valente**  
**Líder do PSOL**

**Fernanda Melchionna**  
**Primeira Vice-Líder do PSOL**

Áurea Carolina  
PSOL/MG

David Miranda  
PSOL/RJ



## **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Liderança do Partido Socialismo e Liberdade  
Assessoria Técnica

Edmilson Rodrigues  
PSOL/PA

Glauber Braga  
PSOL/RJ

Luiza Erundina  
PSOL/SP

Marcelo Freixo  
PSOL/RJ

Sâmia Bomfim  
PSOL/SP

Talíria Petrone  
PSOL/RJ