

Parecer proferido em Reunião
em 24/05/2017, às 14:35h
Wagner

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 54/2015

(Aposos PLP 85/2011, 188/2012 e 435/2014)

Dispõe sobre convênio que permita aos Estados e ao Distrito Federal deliberar sobre a remissão dos créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes de isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em desacordo com o disposto no art. 155, § 2º, inciso XII, alínea "g" da Constituição Federal e a reinstituição das respectivas isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais.

Autor: Senado Federal.

Relator: Deputado ALEXANDRE BALDY

I - RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei Complementar nº 54, de 2015, oriundo do Senado Federal, que "Dispõe sobre convênio que permita aos Estados e ao Distrito Federal deliberar sobre a remissão dos créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes de isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em desacordo com o disposto no art. 155, § 2º, inciso XII, alínea "g" da Constituição Federal e a reinstituição das respectivas isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais".

O art. 155, § 2º, XII, "g" da Constituição Federal determina que lei complementar regule a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal - DF, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados. A Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, faz o papel da

lei prevista na Carta Magna, exigindo que esses benefícios sejam concedidos por convênios celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal, aprovados unanimemente, somente podendo ser revogados mediante aprovação de 4/5 dos entes, sendo que essa discussão se dá no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária – Confaz.

A proposição em análise prevê que, mediante convênio celebrado nos termos da Lei Complementar nº 24, de 1975, os Estados e o Distrito Federal poderão conceder remissão dos créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes de isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos por legislação estadual publicada até a data de início de produção de efeitos da lei complementar em discussão, sem aprovação unânime do Confaz, bem como reinstaurar os aludidos benefícios. Para tanto, é necessário que o convênio seja aprovado pelo voto de, no mínimo, dois terços das unidades federadas, atendida a aprovação por um terço das unidades federadas integrantes de cada uma das cinco regiões do Brasil.

Nesse sentido, o art. 3º da proposição prevê procedimentos a serem observados pelos Estados e pelo Distrito Federal a fim de que os incentivos fiscais sejam identificados perante o Confaz, mediante publicação, registro e depósito das informações necessárias.

O art. 4º afasta possíveis restrições que poderiam advir da aplicação do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o qual dispõe que proposições que tratam de renúncia de receita devem vir acompanhadas de estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro, bem como de adequadas medidas orçamentárias compensatórias.

O art. 5º prevê que a concessão da remissão, por lei específica do Estado de origem da mercadoria, bem ou serviço, afasta as sanções previstas no art. 8º da Lei Complementar nº 24, de 1975, retroativamente à data original de concessão da isenção, do incentivo ou do benefício, vedadas a restituição ou a compensação de tributo e a apropriação de crédito extemporâneo por sujeito passivo. Tais sanções envolvem a nulidade do ato e a ineficácia do crédito fiscal atribuído ao estabelecimento receptor da mercadoria; a exigibilidade do

imposto não pago ou devolvido; a ineficácia da lei ou ato que conceda remissão do débito correspondente; e a presunção de irregularidade das contas correspondentes ao exercício, a juízo do Tribunal de Contas da União.

O art. 6º prevê que, na celebração do convênio previsto no art. 1º, aplicam-se, subsidiariamente, os preceitos da Lei Complementar nº 24, de 1975, que não sejam contrários aos previstos pela proposição ora em análise.

O Projeto de Lei Complementar nº 85, de 2011, de autoria dos Deputados Eduardo da Fonte e Sandes Júnior, promove profundas alterações na Lei Complementar nº 24, de 1975, destacando-se a alteração do quórum para a concessão e revogação de isenções e benefícios fiscais relativos ao ICMS por Convênio e a exclusão das penalidades pelo descumprimento da lei previstas no art. 8º, substituindo-as por procedimentos para regularizar a situação.

O Projeto de Lei Complementar nº 188, de 2012, de autoria do Deputado Rogério Peninha Mendonça, modifica exclusivamente o quórum para a concessão e revogação de isenções e benefícios fiscais relativos ao ICMS por Convênio previsto na Lei Complementar nº 24, de 1975.

O Projeto de Lei Complementar nº 435, 2014, de autoria do Deputado Nilton Capixaba, modifica o quórum para a concessão e revogação de isenções e benefícios fiscais relativos ao ICMS por Convênio previsto na Lei Complementar nº 24, de 1975, bem como estabelece a necessidade de quórum para a ratificação dos Convênios pelos Estados e pelo Distrito Federal.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe à Comissão de Finanças e Tributação, nos termos do art. 53, II, do Regimento Interno, o exame dos aspectos financeiro e orçamentário públicos, sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e o com orçamento anual, bem como o exame do mérito.

É de se notar preliminarmente que, apesar da previsão, no art. 4º da proposição, de possíveis restrições que poderiam advir da aplicação do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a matéria e seus efeitos não envolvem a União, salvo em seu papel de editar normas gerais em matéria tributária e de regular a concessão de benefícios e incentivos fiscais relativos ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicações – ICMS pelos Estados e pelo Distrito Federal (Constituição, arts. 146 e 155, § 2º, XII, alínea “g”).

Trata-se, assim, de situação de não-implicação orçamentária e financeira nas contas públicas da União, não cabendo, portanto, manifestação por parte deste Colegiado, visto que a proposição trata apenas e tão somente da atribuição de efeitos a benefícios fiscais relativos ao ICMS.

Nesse sentido, o art. 4º do Projeto de Lei Complementar é dirigido não ao Congresso Nacional, mas sim às Assembleias Legislativas dos Estados e à Câmara Legislativa do Distrito Federal, de modo a estabelecer que não será necessário apresentar medidas compensatórias quando da futura edição de leis que ratifiquem os benefícios fiscais identificados junto ao Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz).

Quanto aos apensos, também pelas razões acima expostas somos pela não-implicação orçamentária e financeira dos mesmos.

Quanto ao mérito, somos favoráveis à aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 54, de 2015, uma vez que este busca solucionar os intermináveis debates sobre a validade ou não de benefícios fiscais e financeiros-fiscais concedidos ao longo dos anos.

Queremos aqui lembrar estudo elaborado pela Fundação Getúlio Vargas a qual estimou, em 2011, a pedido da Federação das Indústrias do Estado de Goiás, os impactos econômicos advindos da implantação e da operação de doze projetos industriais selecionados, viabilizados por incentivos fiscais que certamente se inserem no escopo do presente Projeto de Lei Complementar. Segundo tal estudo, o fim dos benefícios fiscais poderia levar ao

deslocamento dos investimentos realizados no Território Nacional para outro país, quando conclui que “a interrupção das atividades das plantas em questão geraria prejuízos substanciais para a economia e população dos estados e do País, bem como para os cofres públicos estaduais e federais”. Em termos nacionais, a implantação das plantas industriais referidas envolveu despesas de capital da ordem de R\$ 5 bilhões, gerando um valor adicionado total de R\$ 10,3 bilhões, requerendo mão-de-obra na ordem de 227,3 mil empregos e gerando arrecadação tributária na ordem de R\$ 2,0 bilhões ao longo do período de implantação. Sem prejuízo desse fato, a FGV estimou que a operação desses poucos doze projetos analisados gerou impacto total sobre o PIB da ordem de R\$ 35,8 bilhões. Além disso, a Fundação observou que, embora a maior parte dos impactos diretos tivesse efeito mais direto sobre o estado onde a planta industrial estava localizada, os impactos indiretos e induzidos não eram restritos geograficamente, sendo distribuídos de maneira difusa entre os Estados, na medida em que os mesmos participam da cadeia produtiva da implantação e operação da planta.

Imagine-se a magnitude dos efeitos para a economia como um todo da integralidade dos projetos que certamente serão inseridos no convênio a ser celebrado e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal! Exatamente por essa razão somos pela aprovação da proposição.

Destaque-se que, recentemente, o Ministério da Fazenda, em conjunto com diversos Estados, construiu proposta alternativa ao texto original do Projeto de Lei Complementar nº 54, de 2015, que, por considerarmos que facilita o consenso, resolvemos prestigiar.

Nesse sentido, no substitutivo que apresentamos, promovemos as seguintes alterações com relação ao texto original:

- a) a obrigação de informar e manter atualizados os benefícios prorrogados em portal no sítio eletrônico do Confaz;
- b) a redução gradual dos benefícios prorrogados pelo prazo de sua vigência;



- c) a aplicação das penalidades do art. 23, § 3º da Lei de Responsabilidade Fiscal para a unidade federada que conceder ou mantiver benefícios indevidos, desde que o Ministro da Fazenda acolha representação apresentada por Governador de Estado ou do Distrito Federal;
- d) a obrigação de assinatura do convênio no prazo de 180 dias, sob pena de perda dos benefícios concedidos pela lei complementar.

Além disso, acolhemos ideia do nobre Deputado Luiz Carlos Hauly e incluímos artigos que deixam claro que os incentivos e benefícios fiscais de ICMS recebidos pelas pessoas jurídicas, desde que esses valores sejam mantidos em conta de reserva no Patrimônio Líquido, são subvenções para investimentos, sobre eles não incidindo, por consequência, IRPJ e CSLL. Impede-se, com isso, que a Secretaria da Receita Federal do Brasil continue a autuar as empresas beneficiárias de incentivos do ICMS com base em interpretações jurídicas equivocadas, reforçando a segurança jurídica e garantindo a viabilidade econômica dos empreendimentos realizados.

Quanto aos projetos apensados, os Projetos de Lei Complementar nº 85, de 2011, nº 188, de 2012 e nº 435, de 2014, somos contrários ao seu mérito, uma vez que propõem alterações nos critérios de aprovação dos benefícios fiscais do ICMS na própria Lei Complementar nº 24, de 1975. Pensamos que, no momento, devemos apenas cuidar da situação excepcional e única de regulação dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais já instituídos em desacordo com o disposto no art. 155, § 2º, inciso XII, alínea "g", da Constituição Federal, mantendo-se a regra atual para futuros incentivos.

Pelo exposto, votamos:

- a) pela não implicação orçamentária e financeira do Projeto de Lei Complementar nº 54, de 2015, e de seus apensos, os Projetos de Lei Complementar nº 85, de 2011, nº 188, de 2012 e nº 435, de 2014;

b) no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 54, de 2015, na forma do substitutivo apresentado, e pela rejeição dos Projetos de Lei Complementar nº 85, de 2011, nº 188, de 2012 e nº 435, de 2014.

Sala das Sessões, em de de 2017.



Deputado ALEXANDRE BALDY

Relator

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**SUBSTITUTIVO ao Projeto de Lei COMPLEMENTAR Nº 54/2015**

(Apensos PLP 85/2011, 188/2012 e 435/2014)

Dispõe sobre convênio que permita aos Estados e ao Distrito Federal deliberar sobre a remissão dos créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes de isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em desacordo com o disposto no art. 155, § 2º, inciso XII, alínea "g" da Constituição Federal e a reinstituição das respectivas isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais.

Autor: Senado Federal.

Relator: Deputado ALEXANDRE BALDY

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Mediante convênio celebrado nos termos da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, os Estados e o Distrito Federal poderão deliberar sobre:

I - a remissão dos créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes de isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em desacordo com o disposto no art. 155, § 2º, inciso XII, alínea "g", da Constituição Federal por legislação estadual publicada até a data de início de produção de efeitos desta Lei Complementar; e

II - a reinstituição das isenções, dos incentivos e dos benefícios referidos no inciso I que ainda se encontrem em vigor.

Art. 2º O convênio a que se refere o art. 1º poderá ser aprovado e ratificado com o voto favorável de, no mínimo:

I - dois terços das unidades federadas; e

II - um terço das unidades federadas integrantes de cada uma das cinco regiões do País.

Art. 3º O convênio de que trata o art. 1º atenderá, no mínimo, às seguintes condicionantes, a serem observadas pelas unidades federadas:

I - publicar, nos seus respectivos diários oficiais, relação contendo a identificação de todos os atos normativos relativos a isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais abrangidos pelo art. 1º;

II - efetuar o registro e o depósito, na Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), da documentação comprobatória correspondente aos atos concessivos das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais mencionados no inciso I, que serão disponibilizados em forma de portal no sítio eletrônico do Confaz.

§ 1º O disposto no art. 1º não se aplica aos atos relativos às isenções, aos incentivos e aos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais vinculados ao ICMS não publicados, não depositados e não registrados nos termos do presente artigo, devendo ser revogados os respectivos atos concessivos.

§ 2º A unidade federada que editou o ato concessivo publicado, registrado e depositado no Confaz, relativo às isenções, aos incentivos e aos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais vinculados ao ICMS de que trata o art. 1º fica autorizada a concedê-los e a prorrogá-los, nos termos do ato vigente na data de publicação do respectivo convênio, não podendo seu prazo de fruição ultrapassar:

I - 31 de dezembro do décimo quinto ano posterior à produção de efeitos do respectivo convênio, quanto àqueles destinados ao fomento das atividades agropecuária e industrial, inclusive agroindustrial, e ao investimento em infraestrutura rodoviária, aquaviária, ferroviária, portuária, aeroportuária e de transporte urbano;

II - 31 de dezembro do oitavo ano posterior à produção de efeitos do respectivo convênio, quanto àqueles destinados à manutenção ou ao

incremento das atividades portuária e aeroportuária vinculadas ao comércio internacional, incluída a operação subsequente à da importação, praticada pelo contribuinte importador;

III - 31 de dezembro do quinto ano posterior à produção de efeitos do respectivo convênio, quanto àqueles destinados à manutenção ou ao incremento das atividades comerciais, desde que o beneficiário seja o real remetente da mercadoria;

IV - 31 de dezembro do terceiro ano posterior à produção de efeitos do respectivo convênio, quanto às operações e prestações interestaduais com produtos agropecuários e extrativos vegetais *in natura*;

V - 31 de dezembro do primeiro ano posterior à produção de efeitos do respectivo convênio, quanto aos demais.

§ 3º Os benefícios fiscais e financeiro-fiscais previstos no § 2º deste artigo serão reduzidos, em relação ao seu total, até a sua extinção, nos seguintes percentuais:

I - em relação ao previsto no inciso I, exceto a atividade agropecuária e industrial, inclusive agroindustrial, do primeiro ao décimo ano, cumulativamente, 5% (cinco por cento) a cada ano; e do décimo-primeiro ao décimo-quinto ano, 8% (oito por cento);

II - em relação a atividade agropecuária e industrial, inclusive agroindustrial, prevista no inciso I, do primeiro ao décimo ano, cumulativamente, 1% (um por cento) a cada ano; e do décimo-primeiro ao décimo-quinto ano, 15% (quinze por cento);

III - em relação ao previsto no inciso II, do primeiro ao sexto ano, cumulativamente, 10% (dez por cento) a cada ano; e do sétimo ao oitavo ano, 15% (quinze por cento);

IV - em relação ao previsto no inciso III, 10% (dez por cento) no primeiro ano, e do segundo ao quinto ano, cumulativamente, 20% a cada ano (vinte por cento);

V - em relação ao previsto no inciso IV, 10% (dez por cento) no primeiro ano e no segundo e terceiro anos, cumulativamente, 30% (trinta por cento) a cada ano;

VI - em relação ao previsto no inciso V, 50% (cinquenta por cento) no primeiro ano.

§ 4º As reduções de que trata o § 3º deste artigo entram em vigor a partir de 1º de janeiro do ano subsequente ao de produção de efeitos do convênio de que trata o art. 1º.

§ 5º Os atos concessivos publicados, registrados e depositados no Confaz permanecerão vigentes e produzindo efeitos como normas regulamentadoras nas respectivas unidades federadas concedentes das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais vinculados ao ICMS, nos termos do § 2º deste artigo.

§ 6º A unidade federada concedente poderá revogar, alterar ou modificar o ato concessivo ou reduzir o seu alcance ou o montante das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais antes do termo final de fruição.

§ 7º As unidades federadas deverão prestar informações sobre as isenções, os incentivos e os benefícios fiscais ou financeiro-fiscais vinculados ao ICMS e mantê-las atualizadas no portal Nacional da Transparência Tributária a que se refere o inciso II do **caput**, o qual será instituído pelo Confaz e disponibilizado em seu sítio eletrônico.

§ 8º As unidades federadas poderão estender a concessão das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais referidos no § 2º deste artigo a outros contribuintes estabelecidos em seu território, sob as mesmas condições e nos prazos limites de fruição.

Art. 4º Ficam afastadas as restrições decorrentes da aplicação do art. 14 da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, que possam comprometer a implementação das disposições desta Lei Complementar.

Art. 5º A remissão ou a não constituição de créditos concedidas por lei do Estado de origem da mercadoria, bem ou serviço afastam as sanções previstas no art. 8º da Lei Complementar n. 24, de 7 de janeiro de 1975, retroativamente à data original de concessão da isenção, do incentivo ou do benefício, vedadas a restituição ou a compensação de tributo e a apropriação de crédito extemporâneo por sujeito passivo.

Art. 6º Ressalvado o disposto nesta Lei Complementar, a concessão ou a manutenção de isenções, incentivos e demais benefícios fiscais ou financeiro-fiscais em desacordo com a Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, implica a sujeição da unidade federativa responsável aos impedimentos previstos nos incisos I, II e III do § 3º do art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), pelo prazo em que perdurar a concessão ou manutenção de isenções, incentivos e demais benefícios fiscais ou financeiro-fiscais.

§ 1º A aplicação do disposto no **caput** fica condicionada ao acolhimento, pelo Ministro de Estado da Fazenda, de representação apresentada por Governador de Estado ou do Distrito Federal.

§ 2º Admitida a representação e ouvida a unidade federativa interessada, no prazo de 30 (trinta) dias, o Ministro de Estado da Fazenda, em até 90 (noventa) dias:

I - determinará o arquivamento da representação, caso não constatada a infração;

II - editará portaria declarando a existência da infração, a qual produzirá efeitos a partir de sua publicação.

§ 3º Compete ao Tribunal de Contas da União verificar a aplicação pela União, quando for o caso, da sanção prevista no **caput**.

Art. 7º Para fins de aprovação e ratificação do convênio previsto no art. 1º, aplicam-se os demais preceitos contidos na Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, que não sejam contrários aos dispositivos desta Lei Complementar.

Art. 8º O convênio de que trata o art. 1º deverá ser aprovado no prazo de 180 (cento e oitenta dias) pelo Confaz, a contar da data de publicação desta Lei Complementar, sob pena de perderem eficácia as disposições dos artigos 1º ao 6º.

Art. 9º O art. 30 da Lei nº 12.973, de 13 de maio de 2014, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 30

.....

§ 4º Os incentivos ou benefícios fiscais ou financeiro-fiscais, relativos ao imposto previsto no art. 155, inciso II, da Constituição Federal, concedidos pelos Estados e Distrito Federal são considerados subvenções para investimento, nos termos do **caput**.

§ 5º O disposto no parágrafo anterior se aplica, inclusive, aos processos administrativos e judiciais ainda não definitivamente julgados.” (NR)

Art. 10. O disposto nos §§ 4º e 5º do art. 30 da Lei nº 12.973, de 13 de maio de 2014, na forma como previstos no art. 9º desta Lei Complementar, aplica-se inclusive aos incentivos ou benefícios fiscais ou financeiro-fiscais de ICMS instituídos em desacordo com o disposto no art. 155, § 2º, inciso XII, alínea “g”, da Constituição Federal, por legislação estadual publicada até a data de início de produção de efeitos desta Lei Complementar, desde que depositados e registrados nos termos do art. 3º desta Lei Complementar.

Art. 11. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 2017.



Deputado ALEXANDRE BALDY

Relator

2017_5828 - Parecer CFT.docx