Parecer proferido em Plenário em 31/05/2017, às 18:40h
Wagner

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 54, DE 2015

(Apensados: PLP 85/2011, PLP 188/2012 e PLP 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 - LÚCIA VÂNIA

Relator: Deputado ALEXANDRE BALDY

I - RELATÓRIO

O PLP 54, de 2015, do Senado Federal (PLS 130, de 2014, de autoria da Senadora Lúcia Vânia), objetiva regular a celebração de convênio que permita (a) 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, (b) a reinstituição das respectivas isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais".

Atualmente, o art. 155, § 2º, XII, "g" da Constituição Federal e a Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, determinam que incentivos e benefícios fiscais de ICMS 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.

O art. 1º da proposição em análise permite que convênio a ser celebrado resolva sobre a remissão dos créditos tributários decorrentes dos benefícios indevidos e autorize a reinstituição daqueles ainda vigentes nos termos dos artigos seguintes.

O art. 2º prevê um quórum de aprovação menor para esse convênio: 2/3 de todas as unidades federadas e 1/3 dos Estados de cada uma das regiões.

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 afasta as sanções previstas no art. 8º da Lei Complementar nº 24, de 1975, que, diante de benefício fiscal indevido, determinam tanto a exigência do imposto pelo Estado de origem, quanto a glosa do crédito pelo Estado de destino, mas veda a restituição ou a compensação de tributo e a apropriação de crédito extemporâneo por sujeito passivo em decorrência desse benefício.

O art. 6º ressalta que, para fins de aprovação e ratificação do convênio, valem os demais preceitos da Lei Complementar nº 24, de 1975, que não sejam contrários a essa lei complementar.

Finalmente, o art. 7º prevê a vigência da lei complementar para a data de sua publicação.

Quanto aos apensados, o Projeto de Lei Complementar nº 85, de 2011, de autoria dos Deputados Eduardo da Fonte e Sandes Júnior, promove alterações na Lei Complementar nº 24, de 1975, entre elas a alteração do quórum para a concessão e revogação de isenções e benefícios fiscais relativos ao ICMS por Convênio (maioria absoluta dos Estados, contando pelo menos um em cada região geográfica) e a exclusão das penalidades pelo descumprimento da lei previstas no art. 8º, substituindo-as por procedimentos para regularizar a situação. Já o PLP nº 188, de 2012, do Deputado Rogério Peninha Mendonça, reduz o referido quórum de aprovação de convênios para 4/5, e para 2/3 o de revogação. O PLP nº 435, de 2014, por sua vez, do Deputado Nilton Capixaba, propõe fixar em 2/3 o quórum para aprovação e revogação de convênios pelo Confaz, bem como estabelece a necessidade de quórum para a ratificação dos Convênios pelo Poder Executivo de, no mínimo, 2/3 dos Estados e do Distrito Federal.

A Comissão de Finanças e Tributação apresentou substitutivo, onde incluiu alterações propostas pelo Ministério da Fazenda, em especial a redução gradual dos benefícios prorrogados, a obrigação de informação em portal da Internet no sítio eletrônico do Confaz e a aplicação de penalidades do art. 23, §3º da Lei de Responsabilidade Fiscal para a unidade federada que conceder ou mantiver benefícios indevidos.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, nos termos do art. 53, III, do Regimento Interno, o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa.

Quanto aos aspectos de constitucionalidade, é de se notar, preliminarmente, que, apesar de a proposição, em sua ementa, fazer menção à concessão de incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em

desacordo com o disposto no art. 155, § 2º, inciso XII, alínea "g" da Constituição, não se está a discutir a eventual convalidação de práticas inconstitucionais.

Com efeito, é de se notar que muitos Estados concederam benefícios a fim de atrair investimentos a seus respectivos territórios os quais foram considerados, pelos outros Estados, de constitucionalidade duvidosa.

Pode-se apontar, à título de exemplo, a concessão de financiamentos com taxas de juros ou com prazos de pagamento mais favoráveis que os previstos no mercado para a implantação de parques industriais. Tal incentivo não encontra vedação direta na Lei Complementar nº 24, de 1975.

Outra situação que pode ser apontada é a da concessão de moratória, por cinco anos, por exemplo, do prazo para pagamento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicações (ICMS), no caso de implantação de vultosas plantas industriais. Mediante esforço interpretativo, tal moratória poderia ser considerada violação do disposto no inciso IV do parágrafo único do art. 1º da referida Lei Complementar, o qual veda a concessão, sem a celebração de Convênio do Conselho Nacional de Política Fazendária, de incentivos ou favores fiscais ou financeiro-fiscais, concedidos com base no ICMS, dos quais resulte redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus. Na defesa desse raciocínio, pode-se pensar que a moratória concedida resulta em redução do ICMS na medida em que o contribuinte pode fazer a aplicação dos recursos não recolhidos do imposto no mercado financeiro, auferindo receita financeira de juros, os quais forçosamente irão contribuir para a redução do impacto econômico do tributo. Entretanto, pode-se argumentar no sentido de que, dados os elevados custos iniciais do projeto de investimentos, o empresário acaba não dispondo de recursos suficientes a serem aplicados no mercado financeiro, de modo que pode não haver nenhuma economia efetiva.

Desse modo, não se trata aqui da apreciação de uma proposição para ratificar inconstitucionalidades cometidas, mas sim de se buscar pôr fim a discussões em curso entre os Estados, lembrando que cabe à União regular, por lei complementar, não apenas normas gerais, mas também conflitos entre os Entes Federados.

Consideramos que a proposição deve ser considerada constitucional, inclusive porque supre uma lacuna surgida em 1988, com a promulgação da Constituição, haja vista que, desde então, nenhuma Lei Complementar foi editada para regular a concessão de incentivos fiscais relativos ao ICMS de que trata o art. 155, § 2º, XII, alínea "g" da Carta Política.

Manifestamos alguma preocupação com o disposto no § 4º do art. 3º, o qual parece dar a entender que os Estados e o Distrito Federal podem, a seu único e exclusivo critério, revogar incentivos fiscais já concedidos ou reduzir o alcance ou o montante das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais antes do termo final de sua fruição. Consideramos que o referido dispositivo deve ser interpretado no sentido de que, no momento da realização do Convênio de que trata o art. 1º, o Poder Público não está subordinado a adimplir com práticas eventualmente ilegais ou inconstitucionais adotadas por gestões anteriores, razão pela qual lhes é facultado rever como se processará o incentivo fiscal daí por diante.

Ditas essas palavras, não vislumbramos quaisquer óbices que maculem a proposição principal ora em apreciação, nem o substitutivo da Comissão de Finanças e Tributação, que mantém a ideia original com algumas alterações pontuais no mérito.

Quanto aos projetos apensados, os Projetos de Lei Complementar nº 85, de 2011, nº 188, de 2012 e nº 435, de 2014, que promovem alterações nos critérios de aprovação dos benefícios fiscais do ICMS na própria Lei Complementar nº 24, de 1975, também não vislumbramos quaisquer máculas com relação a sua constitucionalidade, já que trazem novas regras de deliberação nos termos previstos na própria Constituição. Do mesmo modo, não detectamos problemas de legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa.

Pelo exposto, votamos pela constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e adequada técnica legislativa do Projeto de Lei Complementar nº 54, de 2015, do substitutivo da Comissão de Finanças e Tributação, e dos apensados 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

2017-