

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 223, DE 2019

Altera a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), para prorrogar prazos em relação à apropriação dos créditos do imposto estadual sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS).

Autor: SENADO FEDERAL - LUCAS BARRETO

Relator: Deputado MAURO BENEVIDES FILHO

I - RELATÓRIO

O projeto em análise, de autoria do Senado Federal (iniciativa do Senador LUCAS BARRETO), pretende alterar a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), para prorrogar prazos para a apropriação de créditos do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), relativos a mercadorias destinadas ao uso ou consumo do estabelecimento, consumo de energia elétrica e serviços de comunicação.

Segundo a justificativa do autor, faz-se necessário adiar os efeitos da apropriação desses créditos, asseverando que seria insuportável aos Estados, submetidos a graves dificuldades fiscais, permitir aos contribuintes o seu aproveitamento.

Acrescenta que tal prorrogação não seria aleatória, mas sintonizada com a expiração dos prazos conferidos pela Lei Complementar nº 160, de 2017, para fruição de benefícios fiscais ou financeiro-fiscais vinculados ao ICMS que foram instituídos sem autorização do Conselho Nacional de Política Fazendária, nos termos do art. 155, § 2º, XII, 'g', da Constituição.

O projeto tramita em regime de prioridade (Art. 151, II, RICD) e está sujeito à apreciação do Plenário, tendo sido distribuído a esta Comissão de Finanças e Tributação e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, nessa ordem.

O projeto vem a esta Comissão para manifestação quanto à compatibilidade e adequação financeira e orçamentária e quanto ao mérito.

Não foi aberto prazo de emendas nesta Comissão, por tratar-se de matéria sujeita à deliberação do Plenário (art. 120 do RICD).

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, "h", e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação far-se-á por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Além disso, a NI/CFT prescreve que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. São consideradas como outras normas, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

O art. 1º, § 1º, da NI/CFT define como compatível "a proposição que não conflita com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor" e como adequada "a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja

abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual”.

Da análise do projeto, observa-se que este contempla matéria que não acarreta repercussão direta ou indireta na receita ou na despesa da União. Como fica evidenciado, o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 223, de 2019, visa adiar a possibilidade de utilização de créditos de ICMS pelos respectivos sujeitos passivos, hipótese que finda por atingir apenas as finanças estaduais e municipais.

Nesses casos, torna-se aplicável o art. 32, X, “h”, do Regimento Interno desta Casa, que dispõe que somente as proposições que importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária.

Em adição, o art. 1º, § 2º, da NI/CFT prescreve que se sujeitam obrigatoriamente ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira as proposições que impliquem aumento ou diminuição da receita ou despesa da União ou repercutam de qualquer modo sobre os respectivos Orçamentos, sua forma ou seu conteúdo. No entanto, quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira, o art. 9º da NI/CFT determina que se deve concluir no voto final que à comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não.

Portanto, a matéria contida no PLP nº 223, de 2019, não tem implicação financeira ou orçamentária em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública da União, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária.

Quanto ao mérito, encaminhamos o voto pela aprovação da matéria. De fato, não há como permitir o aproveitamento de créditos do ICMS relativos às mercadorias destinadas ao uso ou consumo das empresas e ampliar as hipóteses de apropriação de créditos relativos à energia elétrica e aos serviços de comunicação sem abalar profundamente as finanças dos Estados e também dos Municípios, que participam com 25% das receitas do imposto estadual.

Os créditos acima mencionados solapariam a base de cálculo do ICMS, não havendo como os governos estaduais recuperarem a arrecadação por via do aumento de alíquotas.

A alíquota interna do ICMS, vamos lembrar, é, na maior parte das unidades da Federação, de 18% cobrada “por dentro”. Isso resulta em uma alíquota efetiva de quase 22%. Como o imposto deve obedecer ao princípio da anterioridade anual, temos que convir que não há nem tempo hábil, nem ambiente político, para que as Assembleias Legislativas aprove projetos de lei até dezembro deste ano que estabeleçam alíquotas mais elevadas do que estas.

Assim, caso não aprovemos o presente PLP, o resultado concreto será o agravamento da crise fiscal que assola os Estados, fato reconhecido pelo próprio Governo Federal, que recentemente elaborou a PEC do Pacto Federativo (Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019), encabeçada pelo Senador Fernando Bezerra Filho.

Na realidade, a produção de efeitos dos incisos I, II, “d”, e IV, “c”, do art. 33 da Lei Kandir tem sido sistematicamente prorrogada por absoluta inviabilidade fiscal-financeira. As Leis Complementares nº 92, de 23 de dezembro de 1997, nº 99, de 20 de dezembro de 1999, nº 114, de 16 de dezembro de 2002, nº 122, de 12 de dezembro de 2006, e nº 138, de 29 de dezembro de 2010, já o fizeram no passado, postergando essa radical alteração da legislação do ICMS.

Não se discute que sua implementação melhoraria a qualidade da cobrança do imposto, aproximando-o das melhores práticas dos tributos sobre valor agregado, que se utilizam do chamado “crédito financeiro”, técnica em que se permite o abatimento integral de todo e qualquer imposto cobrado nas etapas anteriores.

Porém, a implementação dessa medida somente seria possível no bojo de um consistente plano fiscal prévio, de caráter nacional, envolvendo a União, que compensaria uma fração da perda de receitas dos entes federativos, ainda que de forma temporária, como o fez com a desoneração das exportações de produtos primários e semielaborados, e os Estados, que

buscariam junto às suas assembleias alterar a legislação do ICMS para aumentar a arrecadação pela diferença ou cortar gastos em montante equivalente, esta última hipótese, convenhamos, menos provável, dada a já precária prestação de serviços a seus cidadãos.

Sempre é bom lembrar que os Estados não possuem competência tributária residual, não podem criar outros impostos, nem contribuições sociais, nem contribuições de intervenção no domínio. Tampouco podem emitir títulos de dívida imobiliária ou dispor de bens e direitos a serem vendidos. Dessa forma, os Estados não têm como obter receitas extraordinárias, como faz há décadas a União. Seus caixas dependem basicamente da arrecadação ordinária própria, da qual o ICMS é a principal fonte.

Por isso, enquanto não houver um plano nacional de implantação do chamado “crédito financeiro” na apuração do ICMS não restará alternativas ao Congresso Nacional a não ser continuar prorrogando a produção de efeitos dos dispositivos do art. 33 da Lei Kandir acima mencionados, pelo que encaminhamos o voto a favor da aprovação da matéria.

Em face do exposto, voto pela não implicação financeira ou orçamentária da matéria em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária do Projeto de Lei Complementar nº 223, de 2019, e, no mérito, pela sua aprovação.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado MAURO BENEVIDES FILHO
Relator