

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2012
(Complementar)

Regula a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais relacionados ao imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação serão concedidos e revogados, conforme disposto nos artigos 150, §6º e 155, § 2º, inciso XII, alínea g, da Constituição Federal.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º - As isenções, incentivos e benefícios fiscais relacionados ao imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação serão concedidos por lei específica do ente interessado, mediante autorização em convênios celebrados pelos Estados e pelo Distrito Federal, segundo esta Lei Complementar.

Parágrafo único – O disposto neste artigo aplica-se também a:

- I – redução da base de cálculo;
- II – anistia;
- III – remissão;
- IV – subsídio;
- V – crédito presumido;
- VI – fixação de alíquota interna inferior à prevista para a operação ou prestação interestadual;
- VII – devolução total ou parcial, direta ou indireta, condicionada ou não, do tributo ao contribuinte, a responsável ou a terceiros;

VIII – quaisquer outros incentivos ou favores fiscais ou financeiro-fiscais, concedidos com base no imposto referido no caput, dos quais resulte redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus.

Art. 2º - As isenções, incentivos e benefícios de que trata o art. 1º serão revogados nos termos de convênios celebrados pelos Estados e pelo Distrito Federal, segundo esta Lei Complementar.

§1º A partir da data estabelecida em convênio, perderão a eficácia as leis concessivas das respectivas isenções, incentivos e benefícios.

§2º Poderão os Estados e o Distrito Federal, por lei específica, revogar isenções, incentivos e benefícios que tenham concedido, independentemente de previsão em convênio.

§3º Serão respeitados os direitos adquiridos em relação a incentivos concedidos por prazo certo e em função de determinadas condições.

Art.3º - Os convênios a que aludem os arts. 1º e 2º, serão celebrados em reuniões para as quais tenham sido convocados representantes do Poder Executivo de todos os Estados e do Distrito Federal, sob a presidência de representantes do Governo Federal.

§ 1º A autorização para a concessão de isenções, incentivos e benefícios, bem como a sua revogação, dependerá, cumulativamente, da aprovação de, pelo menos:

I – 3/5 (três quintos) dos Estados e do Distrito Federal;

II – 1 (uma) Unidade da Federação localizada em cada uma das Regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Norte e Nordeste.

§ 2º - Dentro de 10 (dez) dias, contados da data final da reunião a que se refere este artigo, a resolução nela adotada será publicada no Diário Oficial da União.

Art. 4º - Os convênios podem dispor que a aplicação de qualquer de suas cláusulas seja limitada a uma ou algumas Unidades da Federação.

Art. 5º - Os convênios entrarão em vigor no trigésimo dia após a publicação a que se refere o § 2º do art. 3º, salvo disposição em contrário.

Art. 6º - Os convênios aplicam-se a todas as Unidades da Federação inclusive as que, regularmente convocadas, não se tenham feito representar na reunião.

Art. 7º - As Unidades da Federação que concederem ou mantiverem isenções, incentivos ou benefícios em desacordo com os dispositivos desta Lei Complementar não poderão, enquanto perdurar tal situação:

- I - receber transferências voluntárias;
- II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;
- III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

Parágrafo único. Os agentes públicos responsáveis pela infração serão punidos segundo o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992; e demais normas aplicáveis.

Art. 8º - É vedado aos Municípios, sob pena das sanções previstas no artigo anterior, concederem qualquer dos benefícios relacionados no art. 1º no que se refere à sua parcela na receita do imposto de circulação de mercadorias.

Art. 9º - Os convênios poderão definir as condições gerais em que se poderão conceder, unilateralmente, anistia, remissão, transação, moratória, parcelamento de débitos fiscais e ampliação do prazo de recolhimento do imposto de circulação de mercadorias.

Art. 10 - O Regimento das reuniões a que alude o art. 3º será aprovado em convênio, observado o quorum de aprovação previsto no seu §1º.

Art. 11 - São mantidas as isenções, os incentivos e os benefícios fiscais relacionados ao imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação decorrentes de convênios vigentes à data desta Lei Complementar, até que revogados ou alterados por outro.

§1º Poderão ser convalidadas quaisquer outras isenções, incentivos e benefícios fiscais concedidos pela legislação estadual e autorizada a remissão dos créditos deles decorrentes, observado o procedimento estabelecido no art. 3º desta Lei Complementar.

§2º A convalidação de que trata o parágrafo anterior poderá vigorar por prazo determinado, ressalvadas as isenções, os incentivos e os benefícios fiscais concedidos por prazo certo e em função de determinadas condições, que permanecerão aplicáveis até a data fixada no respectivo ato individual de concessão.

§3º - O convênio de que trata o parágrafo primeiro deverá ser celebrado no prazo de 90 (noventa) dias a contar da data de publicação desta Lei Complementar, permanecendo em vigor a legislação estadual anteriormente editada, enquanto não houver deliberação dos Estados e do Distrito Federal acerca dos atos que serão ou não convalidados.

Art. 12 - Sairão com suspensão do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação:

I - as mercadorias remetidas pelo estabelecimento do produtor para estabelecimento de Cooperativa de que faça parte, situada no mesmo Estado;

II - as mercadorias remetidas pelo estabelecimento de Cooperativa de Produtores, para estabelecimento, no mesmo Estado, da própria Cooperativa, de Cooperativa Central ou de Federação de Cooperativas de que a Cooperativa remetente faça parte.

Parágrafo único - O imposto devido pelas saídas mencionadas nos incisos I e II será recolhido pelo destinatário quando da saída subsequente, esteja esta sujeita ou não ao pagamento do tributo.

Art. 13 - O disposto nesta Lei Complementar não se aplica às indústrias instaladas ou que vierem a instalar-se na Zona Franca de Manaus, durante o prazo previsto nos arts. 40 e 92 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 14 - O art. 178 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966), continua a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 178 - A isenção, salvo se concedida por prazo certo e em função de determinadas condições, pode ser revogada ou modificada por lei, a qualquer tempo, observado o disposto no inciso III do art. 104."

Art. 15 - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, ficando revogada a Lei Complementar nº 24, de 1975.

JUSTIFICAÇÃO

O projeto tem por objetivo regular o disposto no art. 155, §2º, XII, "g", da Constituição Federal, que outorga competência à lei complementar para disciplinar a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios de ICMS serão concedidos e revogados.

A despeito da importância do tema, ainda não foi editada a lei complementar exigida pela Constituição, apesar de já terem decorrido mais de duas décadas desde a sua promulgação. Por essa razão, vigora, provisoriamente, o sistema de aprovação e revogação de desonerações de ICMS previsto na Lei Complementar nº 24/1975, nos termos do art. 34, §8º, do ADCT.¹

Entretanto, a tentativa de compatibilização da Lei Complementar nº 24/1975 com a atual Constituição envolve dificuldades jurídicas e práticas que comprometem a eficácia de princípios constitucionais e interferem com o equilíbrio federativo. São três as principais dificuldades.

¹ "Art. 34. O sistema tributário nacional entrará em vigor a partir do primeiro dia do quinto mês seguinte ao da promulgação da Constituição, mantido, até então, o da Constituição de 1967, com a redação dada pela Emenda nº 1, de 1969, e pelas posteriores.

.....
§ 8º - Se, no prazo de sessenta dias contados da promulgação da Constituição, não for editada a lei complementar necessária à instituição do imposto de que trata o art. 155, I, "b", os Estados e o Distrito Federal, mediante convênio celebrado nos termos da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, fixarão normas para regular provisoriamente a matéria."

A primeira diz respeito à instituição e revogação de isenções, incentivos e benefícios de ICMS, que, nos termos da Lei Complementar nº 24/1975, dependeria apenas de manifestação dos Poderes Executivos dos Estados e do Distrito Federal, o que fere o princípio da reserva legal (CF, art. 150, §6º).

A segunda consiste na exigência de deliberação unânime para a concessão de isenções, incentivos e benefícios de ICMS, o que implica poder de veto cujo exercício, muitas vezes por razões interesseiras, vem impedindo a utilização de mecanismos desonerativos do ICMS com a finalidade extrafiscal de implementar programas de desenvolvimento estadual e regional essenciais para concretizar o objetivo fundamental da República de reduzir as desigualdades regionais e sociais, que é também princípio da ordem econômica (CF, arts. 3º, III e 170, VII).

A terceira decorre das sanções cumulativas previstas para o descumprimento da sistemática de convênios, entre as quais a cobrança do imposto indevidamente dispensado na operação tributada e a glosa do crédito atribuído ao estabelecimento recebedor da mercadoria, que permitem a cobrança do ICMS em duplicidade, contrariando o princípio da não-cumulatividade do imposto (CF, art. 155, §2º, I). São previstas, ainda, penalidades de duvidosa constitucionalidade para os entes públicos, como a suspensão do repasse de verbas que lhes são asseguradas pela Constituição e a declaração de irregularidade de contas pelo TCU, órgão de fiscalização da União e não dos Estados nem do Distrito Federal. Por fim, é prevista a suspensão da distribuição de quotas relativas aos impostos únicos federais, que nem sequer existem mais.

Como o sistema vigente acaba por inviabilizar, na prática, a concessão de incentivos visando o desenvolvimento econômico e social de Estados e regiões que necessitam de investimentos privados e não há sanções eficazes para o Poder Público, o que se tem, na atualidade, é um estado de anomia. Praticamente todos agem sem obediência a qualquer regramento, fomentando a chamada “guerra fiscal”. A insegurança jurídica é grande, pois os contribuintes que observam a legislação estadual ficam sujeitos à cobrança dos valores dispensados no passado pelo Estado de origem. Além disso, os adquirentes das mercadorias podem ter glosados os respectivos créditos de ICMS.

Temos consciência de que já existem projetos de lei em trâmite no Congresso Nacional com o objetivo de alterar a Lei Complementar nº 24/1975 para resolver os problemas apontados e adaptá-la à realidade jurídica, econômica e social.²

Entretanto, é insuficiente a reforma da Lei Complementar nº 24/1975. Essa lei foi editada com base na Constituição Federal de 1967, com a redação da Emenda Constitucional nº 01/1969, segundo a qual os convênios eram, eles mesmos, os veículos introdutórios de desonerações do antigo ICM.³ A matéria foi profundamente alterada pela Constituição Federal de 1988.⁴ Atualmente, a deliberação dos Estados e do Distrito Federal consiste em etapa prévia para que os entes investidos de competência tributária possam dispor sobre a matéria no respectivo âmbito territorial, o que deve se dar mediante lei estadual específica.⁵

Assim, ainda que possa ser mantida a figura do convênio como forma de exteriorização da deliberação dos Estados e do Distrito Federal em matéria de desonerações do ICMS, sua função será diferente da que possuía anteriormente. Se, antes, o convênio tinha força de lei, de observância obrigatória por todos os entes federados, agora, cuida-se de mera autorização para que as unidades federadas, por lei, disponham sobre os incentivos e benefícios de ICMS de seu interesse.

² Tramitam no Senado Federal o PLS-C 240/2006, de autoria do Senador Flexa Ribeiro e o PLS-C 85/2010, de autoria do Senador Marconi Perillo, ambos aguardando exame na Comissão de Assuntos Econômicos – CAE. Além disso, tramita na Câmara dos Deputados o PLP 85/2011, de autoria dos Deputados Federais Eduardo da Fonte e Sandes Junior, que aguarda análise pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT).

³ O art. 23, §6º, da Constituição de 1967 (com a redação da Emenda Constitucional nº 1/1969) previa que: *“As isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias serão concedidas ou revogadas nos termos fixados em convênios, celebrados e ratificados pelos Estados, segundo o disposto em lei complementar.”*

⁴ Confira-se comentário de Manoel Gonçalves Ferreira Filho ao art. 155, §2º, XII, “g”, da CF: *“Decorre desta regra que a lei complementar federal apenas regulará a forma pela qual o Estado (ou o Distrito Federal) concederá, evidentemente no âmbito de sua competência, isenções, incentivos ou benefícios fiscais em matéria de ICMS. Assim, a decisão sobre conceder ou não esses benefícios é unilateral, cabendo exclusivamente ao poder competente para tributar, entretanto, está sujeita, ao procedimento que estabelecer a lei complementar. Nota-se que, portanto, não é mais necessário convênio para a concessão de isenções, como estava no art. 23, §6º, da Emenda n. 1/69”.* (Comentários à Constituição Brasileira de 1988. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 131).

⁵ Vide, e.g., ADI 2.458/AL – Rel. Min. Ilmar Galvão – J: 23/04/2003; ADIMC 1.247-PA (Rel. Min. Celso de Mello – J: 17/08/1995), ADIMC 1.296-PE (Rel. Min. Celso de Mello – J: 10/08/1995); RE 539.130/RS – Rel. Min. Ellen Gracie –J: 04/12/2009.

Daí porque é fundamental a edição de uma nova lei complementar que, substituindo o ultrapassado sistema da Lei Complementar nº 24/1975, disponha integralmente sobre a matéria, em conformidade com as normas que regem o sistema tributário nacional delineado pela Constituição em vigor.

Há urgência na apreciação da questão pelo Congresso Nacional. O Supremo Tribunal Federal, após ter declarado inconstitucionais diversas leis concessivas de incentivos e benefícios de ICMS em virtude da inexistência de autorização em convênio aprovado nos termos da Lei Complementar nº 24/1975, cogita a edição de uma Súmula Vinculante que poderia paralisar a eficácia de uma vasta gama de atos estaduais concessivos de desonerações do ICMS. Além disso, existe o risco de se pretender exigir dos contribuintes que observaram a legislação estadual o pagamento do imposto dispensado no passado, o que se agrava nas operações interestaduais, em que, tanto o Estado de origem, quanto o de destino das mercadorias, podem se julgar competentes para a cobrança (LC, 24/1975, art. 8º).

A eventual edição da Súmula Vinculante proposta representaria um verdadeiro “caos jurídico”, criando grande insegurança jurídica, especialmente em relação ao cumprimento de acordos firmados anteriormente. Além disso, haveria graves prejuízos socioeconômicos para os Estados atingidos e para todo o País (v.g., desemprego, perda de arrecadação, diminuição do PIB/Capita, migrações internas, diminuição na qualidade dos serviços de saúde, segurança e educação ofertados pelos Estados atingidos, diminuição do parque industrial nacional etc.), como apontam estudos econômicos elaborados pela Fundação Getúlio Vargas - FGV e pela Rosenberg & Associados:

“Utilizando a MIP-X, foi possível estimar os impactos socioeconômicos nacionais e regionais da implantação e operação dos projetos em questão. No âmbito nacional, o estudo mostra substanciais efeitos multiplicadores: os impactos indiretos e induzidos pelos projetos são muito superiores aos impactos diretos. De fato, no agregado entre os projetos, o impacto sobre o PIB gerado pela operação dos projetos se multiplica por 4,4, e o impacto anual gerado pela implantação dos mesmos se multiplica por 4,0. Os impactos sobre o emprego se multiplicam por 85,6 na implantação e por 14,1 na operação. Embora a maior parte dos impactos diretos recaia sobre o estado onde a planta industrial está localizada, pode-se afirmar que os impactos indiretos e induzidos não são restritos geograficamente, mas são distribuídos de maneira difusa entre os estados, na medida em que os mesmos participam da cadeia produtiva da implantação e operação da planta. Assim, devido às interconexões regionais da economia, a implantação e operação dos projetos em questão gera produção

substancial nos Estados que produzem as máquinas e insumos necessários para os mesmos.

Este efeito de difusão geográfica dos impactos faz com que os multiplicadores regionais não sejam tão expressivos quanto os nacionais. Entretanto, a menor dimensão das economias estaduais faz com que cada projeto individual tenha maior importância. Por exemplo, a operação dos quatro projetos localizados no Estado de Goiás gera, conjuntamente, 1,9% do PIB e 2,4% da arrecadação tributária daquele estado.

.....
Talvez o melhor entendimento dos resultados do estudo possa ser obtido a partir da interpretação contra-factual. Especificamente, caso um dos projetos em questão cesse suas operações, isto geraria perdas para o País e o estado de magnitude equivalente ao impacto total computado, pois, neste caso, não somente o produto final da planta deixa de ser produzido, como os empregados perdem sua renda e portanto deixam de consumir, e os bens intermediários necessários à operação da planta deixam de ser adquiridos.

Assim, no âmbito geral, pode-se afirmar 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.”
(FGV – “Impactos Socioeconômicos da Suspensão de Incentivos Fiscais” - destacamos)⁶

“Na falta de informações mais completas que permitiriam uma projeção acurada dos efeitos de tal proposição, sugere-se montar um exercício contra-factual, trabalhando-se com os dados das décadas passadas recentes, por exemplo desde 1995, na suposição de inexistência dos programas estaduais de incentivos aos novos investimentos nas regiões menos desenvolvidas no País.

.....
Diante disso, os resultados indicam impactos dramáticos. Entre 1995 e 2006, o PIB agregado das três regiões crescerá apenas 2,5% ao ano, contra os 3,9% ao ano, efetivamente apurados pelo IBGE. Assim, em 2006, a participação do PIB agregado das três regiões mencionadas perderia 2,2 pontos percentuais em relação ao efetivamente apurado pelo IBGE (26,7%). Isso, para um PIB total do Brasil estimado para o ano em R\$ 2.889,7 bilhões, corresponderia a uma perda para as Regiões de cerca de R\$ 64 bilhões – o equivalente a praticamente todo o PIB do Estado do Espírito Santo apurado naquele ano.

Em termos de emprego, pode-se estimar a taxa de crescimento do emprego no cenário contra-factual a partir da elasticidade marginal emprego/PIB, estimada em estudos para o período em tela em 0,45. Assim, o emprego crescerá apenas 1,13% ao ano no cenário contra-factual, contra 1,76% ao ano, estimados no cenário efetivamente ocorrido. No acumulado do período, isso acarretaria uma perda de cerca de 7,2% de empregos existentes em 2006. Aplicando esse percentual à estimativa do IBGE de empregos assalariados existentes nas Regiões em 2006, teríamos uma perda significativa, de 430.128 empregos assalariados.

Pode-se imaginar que, desprovidos de instrumentos de atratividade de novos investimentos, os Estados menos desenvolvidos da Nação, em função de processos históricos e condições de competitividade desfavoráveis, não só não atrairiam novos investimentos, mas, em médio prazo, perderiam os já instalados, que muito provavelmente decidiriam pela realocação das atividades, mais próximas aos grandes mercados consumidores, notadamente no Sudeste.

Este movimento desencadearia um processo de forte concentração de renda e de oportunidades de emprego, provocando em consequência uma deterioração nos indicadores sociais, como o IDH, distribuição de renda e aumento de pobreza. Eventualmente, aumentaria novamente o fluxo migratório na direção das regiões Sul e Sudeste, que assim passariam a sofrer a exacerbação dos já conhecidos fenômenos de deseconomias de escala e aglomeração decorrentes do processo de deslocamento populacional e concentração demográfica

⁶ http://www.adialbrasil.com.br/adial/anexo/documentos/Estudo_FGV_Incentivos_Fiscais.PDF

Nas atuais condições demográficas brasileiras, de fortes mudanças na pirâmide etária em todas as regiões, rápida urbanização e envelhecimento da população, poderia mesmo ser questionável a viabilidade de um movimento maciço de migração interna em direção aos pólos de desenvolvimento do Sul/Sudeste, como o do passado. Se isso se verificar, pode-se configurar um cenário de “pior dos mundos”: a conjugação de déficit de mão-de-obra nessas regiões e de desemprego nas demais.

*Como regra geral, prevaleceria o processo de concentração de renda, e de geração de empregos, já observado nos períodos de ausência total de instrumentos para a promoção do desenvolvimento regional. **Voltaríamos, em espaço relativamente curto de tempo, à promoção da dualidade sócio-econômica crescente, fortalecendo a ideia de dois espaços, dois países, quem sabe duas nações.***

*.....
O quadro de impactos desse cenário assume tons tão dramáticos a ponto de tornar legítimo o questionamento da sustentabilidade política de qualquer proposição dessa natureza.” (Rosenberg & Associados - “Importância dos Incentivos Fiscais Regionais para o Desenvolvimento Econômico-social” - destacamos)⁷*

Diante desse quadro, é imperioso que o tema dos incentivos e benefícios fiscais baseados no ICMS seja enfrentado e solucionado rapidamente pelo Poder Legislativo, de modo a evitar os prejuízos que adviriam da suspensão abrupta da legislação estadual.

Nesse sentido, propomos uma nova regulamentação para a concessão e revogação de incentivos e benefícios fiscais estaduais, prevendo, entre outras medidas, que a deliberação dos Estados e do Distrito Federal seja exteriorizada por decisão de 3/5 das unidades federativas. Trata-se de quorum similar ao que se exige para a alteração da Constituição Federal, sendo ainda mais rígido do que o previsto para as resoluções do Senado para a fixação de alíquotas interestaduais do ICMS (CF, art. 155, §2º, IV), o que se justifica diante da extraordinária relevância da matéria. Além disso, para que não sejam formados blocos regionais que possam prejudicar as regiões com menor quantidade de Estados, exige-se, cumulativamente, a anuência de, pelo menos, uma unidade de cada região. Procura-se, com essa nova sistemática, eliminar posturas intransigentes que possam inviabilizar a utilização do ICMS como desejável instrumento de desenvolvimento regional e, ao mesmo tempo, assegurar o debate acerca da conveniência da concessão de incentivos e benefícios de ICMS, por Estados de todas as regiões do país, como exige o pacto federativo.

É importante destacar que, em face do caráter meramente autorizativo da deliberação pela concessão de incentivos e benefícios de ICMS, basta a anuência dos representantes dos Poderes Executivos dos

⁷ <http://www.adialbrasil.com.br/adial/anexo/propostas/1311368724973/ADIALrelatoriov9.doc>

Estados e do Distrito Federal para que o convênio tenha validade. Contudo, para atender o princípio da legalidade, é indispensável a posterior edição de lei estadual específica para instituição do incentivo ou benefício autorizado (CF, art. 150, §6º).

Por outro lado, a deliberação pela revogação dos incentivos e benefícios anteriormente autorizados implica a perda de eficácia da legislação estadual, independentemente de qualquer ato do Poder Legislativo local. Note-se que não se trata de revogar por convênio algo previsto em lei. Na verdade, o que se revoga é a autorização anteriormente concedida, de modo que a legislação estadual automaticamente perde a sua sustentação. A explicitação dessa situação na lei complementar é necessária para evitar que, por inércia ou demora do legislador estadual em revogar formalmente a norma instituidora do incentivo ou benefício, seja indevidamente prolongada a sua fruição. De qualquer modo, nada impede que a unidade federativa que tenha instituído determinado benefício venha a revogá-lo a qualquer tempo para atender às suas necessidades, especialmente no que concerne à Lei de Responsabilidade Fiscal. Devem ser preservadas, em qualquer caso, as vantagens fiscais concedidas mediante assunção de obrigações comutativas e com prazo de vigência certo, de forma a preservar os direitos adquiridos, como assegurado pelo art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal.

Observe-se que, segundo a nossa proposta, não mais será necessária a posterior ratificação dos convênios firmados. Essa providência justifica-se, no sistema da Lei Complementar nº 24/1975, porque as reuniões do CONFAZ poderiam ser realizadas com representantes da maioria dos Estados, hipótese em que não se atingiria o quorum de deliberação previsto para a aprovação do convênio. O que se propõe agora é que a aprovação dos convênios deva ocorrer na própria reunião, o que exigirá a participação de representantes das cinco regiões do país que totalizem 3/5 das unidades da Federação. Por isso, a eficácia do convênio dependerá apenas de publicação do que foi decidido no Diário Oficial.

Com o objetivo de assegurar a observância do novo modelo, propomos sanções efetivas para os Estados e o Distrito Federal que agirem de forma unilateral, bem como para os agentes públicos responsáveis. Utilizamos como parâmetro os arts. 23, §3º e 73 da Lei de Responsabilidade Fiscal, diante da similitude do tema.

A nova sistemática de deliberação proposta, aliada às sanções previstas, fortalecerá o CONFAZ, na medida em que os incentivos e benefícios de ICMS deverão passar a ser discutidos de forma efetiva, sem espaço para ações unilaterais de qualquer tipo. A tendência é que venha a ser estabelecido um “código de conduta”, ou seja, um tipo de autorregulamentação entre os Estados e o Distrito Federal, a exemplo do que ocorre em outras Federações. Desse modo, poderão ser preservados os efeitos benéficos das desonerações fiscais e mitigados eventuais efeitos indesejáveis. A matéria poderá inclusive constar de novo regimento interno a ser elaborado pelo CONFAZ.

Ressalte-se que a experiência internacional demonstra que a competição fiscal é compatível com o federalismo e configura instrumento relevante de estímulo à atividade econômica. No caso brasileiro, os arts. 3º, III e 170, VII, da Constituição Federal determinam que a busca da máxima eficiência econômica deva ser associada ao desenvolvimento equilibrado do país, o que justifica a concessão de incentivos com o objetivo de alocar investimentos em localidades que deles necessitem.⁸

Como se propõe um novo marco regulatório para a questão das desonerações de ICMS, estabelecemos regras de transição para permitir aos Estados e ao Distrito Federal que deliberem sobre os efeitos das desonerações concedidas no passado. É sabido que diversas reuniões já foram realizadas pelo CONFAZ sobre o tema, mas ainda não se chegou a um consenso na forma da Lei Complementar nº 24/1975. Trata-se de mais

⁸ Anote-se, a propósito do tema, que o fomento da atividade econômica através de incentivos fiscais regionais é praticado em larga escala ao redor do mundo. Trata-se de um dos poucos casos de incentivos admitidos pela OCDE. A maioria das federações utiliza incentivos com a finalidade de reduzir as disparidades regionais. Conforme noticia Leonardo Alcântara Ribeiro, nos Estados Unidos da América, os estados e municípios detêm ampla autonomia para determinar tanto a base de cálculo quanto a alíquota de seus tributos, inclusive podendo escolher bases de incidência já tributadas pelo ente central. A competição fiscal é plenamente admitida, porém, não há repasses de verbas federais, o que naturalmente impõe cautelas. Na Suíça, os vinte e seis cantões competem entre si por investimentos que possam estimular a atividade econômica, mediante a redução dos respectivos tributos. No Canadá, há um modelo misto entre competição e cooperação tributárias. A exemplo do que se verifica nos Estados Unidos, as províncias canadenses têm liberdade para criar seu próprio sistema de tributação inclusive de modo a atrair novos investimentos, porém, existe um Código de Conduta que impede competição predatória entre elas, bem como a concessão de incentivos para empresas ineficientes ou em dimensão desproporcional em relação ao valor do projeto. Ademais, o poder central mantém um programa de equalização que assegura a transferência de recursos a províncias com arrecadação abaixo da média das demais. No âmbito da União Europeia, os países que a integram são autônomos, mas submetem-se a um Código de Conduta destinado a coibir medidas (legislativas, regulatórias e administrativas) que afetem ou possam afetar de maneira significativa a localização de empresas dentro da comunidade. Para dar eficácia ao Código, há um grupo que identifica as medidas prejudiciais, dando prazo para sua solução. (*A guerra fiscal do ICMS sob uma perspectiva comparada de competição tributária*. São Paulo: FGV, ago/2010, p. 2).

uma evidência de que o modelo anterior não se compatibiliza com o espírito democrático da Constituição de 1988, na medida em que é virtualmente impossível chegar-se a um acordo sobre questões de interesse nacional, em razão do poder de veto atribuído a cada uma das unidades federadas, algo que não encontra paralelismo nas normas constitucionais que regulam o processo legislativo em nosso país.

Nesse sentido, além da recepção dos convênios firmados de acordo com a Lei Complementar nº 24/1975, admite-se que os Estados e o Distrito Federal possam convalidar os atos estaduais editados sem a prévia anuência do CONFAZ. A anuência, excepcionalmente, seria dada *a posteriori*, com a observância do novo sistema, no prazo de 90 dias contados da publicação da lei complementar proposta. Registre-se que a iniciativa não é inédita. A própria Lei Complementar nº 24/1975 estabeleceu regras de transição similares. Visando atenuar a insegurança jurídica em torno do tema, entendemos oportuno manter temporariamente a vigência da legislação estadual passível de convalidação, até que sobrevenha manifestação do CONFAZ a esse respeito.

O projeto também procura disciplinar os efeitos futuros dos atos praticados no passado. A supressão abrupta dos benefícios e incentivos de ICMS resultaria em prejuízos sociais e econômicos graves para diversos entes que deles dependem para viabilizar seu desenvolvimento econômico e social. De modo que tais vantagens não podem ser simplesmente revogadas, sem que, antes, seja concedido prazo razoável para que os Estados possam organizar suas finanças e planejar meios alternativos para se desenvolver e assegurar a continuidade dos serviços públicos e a manutenção e geração de empregos.

Ademais, como referido anteriormente, incentivos concedidos mediante condições comutativas e prazo certo devem ser mantidos nos termos do ato concessório, inclusive para evitar ações indenizatórias contra o Poder Público, visando o ressarcimento de prejuízos suportados pelos particulares em razão dos investimentos realizados e da frustração das contrapartidas que justificaram a sua realização, conforme previsto no art. 37, §6º, da Constituição Federal.

Por fim, foram reproduzidos os arts. 13 e 14 da Lei Complementar nº 24/1975, embora não tenham relação direta com o objeto

da lei complementar ora proposta. Isso para evitar solução de continuidade que possa causar insegurança jurídica. De fato, o art. 13 deu nova redação ao art. 178 do CTN, que até hoje se mantém em vigor. A supressão do dispositivo poderia levar ao entendimento de que ele teria perdido a eficácia. Já o art. 14 disciplina os efeitos do ato cooperativo no tocante ao ICMS, matéria que deveria ser regulada por lei complementar específica, na forma do art. 146, III, “c” da Constituição Federal, porém, na sua ausência, deve permanecer tratada junto com a matéria objeto desta proposta.

Ainda, com o objetivo de evitar controvérsias jurídicas, foi mantida a regra da Lei Complementar nº 24/1975 que exclui os incentivos e benefícios concedidos pelo Estado do Amazonas às indústrias instaladas ou que vierem a se instalar na Zona Franca de Manaus do crivo dos demais Estados e do Distrito Federal. A regra deverá permanecer válida pelo prazo dos arts. 40 e 92 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Sala das Sessões,

Senador RICARDO FERRAÇO