

## **PARECER Nº      , DE 2009**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 240, de 2006 – Complementar, de autoria do Senador FLEXA RIBEIRO, que *altera a Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, para que isenções, incentivos e benefícios fiscais relativos ao imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS) sejam concedidos por maioria qualificada.*

**RELATOR: Senador WELLINGTON SALGADO**

### **I – RELATÓRIO**

O projeto de lei complementar nº. 240, de 2006-Complementar, encontra-se sob análise perante esta Comissão de Assuntos Econômicos, e visa alterar a Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, para flexibilizar a tomada de decisões relativas à concessão e à revogação de benefícios fiscais, relativamente ao ICMS, no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ).

São duas as alterações propostas.

Mediante alteração do art. 2º, § 2º, da Lei Complementar nº 24, de 1975, o projeto visa a determinar que tanto a concessão quanto a revogação mencionadas passem a ser aprovadas por maioria qualificada de quatro quintos, pelo menos, dos representantes estaduais presentes às reuniões para a celebração dos convênios de que trata o art. 1º da mencionada lei. No texto atual, a concessão exige a manifestação unânime das Unidades da Federação, e a revogação pode ser feita pela vontade de quatro quintos dos representantes presentes.

Ao modificar o art. 4º, § 2º, da indigitada lei complementar, a proposição pretende dispor que tanto o convênio quanto a revogação total ou parcial de benefícios passam a ser considerados rejeitados se não forem expressa ou tacitamente ratificados pelo Poder Executivo de, no mínimo, quatro quintos das Unidades da Federação. No texto hoje em vigor, é exigida a ratificação unânime das unidades federadas, para a concessão, e de quatro quintos delas, para a revogação.

O projeto foi aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, com uma emenda que acrescenta, ao art. 2º da lei, na forma do projeto, um dispositivo condicionando a aprovação dos benefícios, além de ao voto favorável de quatro quintos dos votos presentes, ao voto favorável da maioria simples dos representantes presentes, por região do País.

## II – ANÁLISE

Incumbe a esta Comissão, nos termos do art. 99, inciso IV, do Regimento Interno, opinar, entre outras, sobre proposições versando sobre tributos, como é o caso de que se trata.

Conforme já manifestado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, não há óbice algum de natureza constitucional à regular tramitação do projeto. Embora se trate de tributo reservado à competência estadual, incumbe à União, nos termos do art. 155, § 2º, XII, g, mediante edição de lei complementar, *regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados*.

Igualmente, estão atendidos os requisitos de iniciativa, de regimentalidade e de técnica legislativa.

A exigência, hoje constante da lei, de unanimidade para a aprovação e para a ratificação dos convênios tem sido o principal fator de emperramento na formulação e na execução de política tributária pelos Estados.

A tomada de decisões no marco de política econômica, visando ao desenvolvimento, e outras decorrentes da necessidade de administrar contingências de curto prazo, ficam na dependência de negociações intrincadas, visto que o instituto da unanimidade confere imenso poder de barganha a cada uma das Unidades Federadas em relação às demais. Tratando-se de um país de

tão grande heterogeneidade como o nosso, o ajustamento de políticas uniformes que atendam simultaneamente a todas as unidades federadas se torna uma missão quase impossível.

O pacto federativo tem, em essência, a finalidade de mitigar parcelas da autonomia de cada unidade, para compor equilibradamente a viabilidade do funcionamento integrado do conjunto dos Estados. O Conselho Nacional de Política Fazendária, instituído com base no art. 155, § 2º, g, da Constituição Federal, cumpre o papel de deliberar sobre a concessão de incentivos e benefícios fiscais, na área do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS.

Importante notar que a Constituição, no dispositivo mencionado, não estabeleceu ritos ou quórum de deliberação. Pelo contrário, transferiu tal competência a lei complementar.

O essencial é colher o intuito de harmonização federativa no campo fiscal, expressado pelo Constituinte, com o objetivo maior de evitar a deflagração de competição predatória entre os Estados. É conhecido o risco de exacerbação de ânimos e de radicalização de posições nessa matéria, em face da importância do instrumental tributário como fator de política de desenvolvimento econômico e social.

Trata-se de estabelecer, na lei complementar, em que proporção cada um dos Estados, na defesa de seus próprios interesses, pode impedir que os demais concertem uma determinada política de benefício fiscal na área do ICMS. Atualmente, está sacramentado o poder de veto individual. Ademais, é bastante que uma Unidade Federada entenda de não fornecer a unanimidade, para que todas as demais vejam frustrada a intenção de estabelecer determinada isenção, por exemplo.

Razão assiste ao relator deste projeto na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, quando considerou que:

Embora assim venha funcionando há mais de trinta anos, não há como deixar de observar que o poder de veto individual é exagerado, na medida em que representa um *capitis diminutio* dos demais componentes do sistema. É um poder exagerado de interferência na autonomia política das demais unidades, principalmente levando em conta que, no limite, será a vontade política de 1/27 (um vinte e sete avos) bloqueando a vontade política, ou seja, a autonomia somada de 26/27 (vinte e seis vinte e sete avos) dos Estados.

Não se pode deixar de concordar com a assertiva de que a lei atual é contraditória, pois exige unanimidade para a aprovação, porém se conforma com o quórum de quatro quintos para a revogação. Ou seja, a vontade unânime pode ser contrariada por uma composição menor. Quatro quintos dos Estados se sobrepõem à unanimidade deles, na mesma matéria.

O projeto simplesmente uniformiza o quórum de quatro quintos, tanto para a aprovação quanto para a rejeição dos benefícios propostos no âmbito do Confaz, assim como para a ratificação ou revogação pelos Estados. Tudo indica que essa será uma regra mais adequada para o bom entendimento e fluidez das decisões.

### **III – VOTO**

Em face do exposto, VOTO pela aprovação do Projeto de Lei nº 240, de 2006 – COMPLEMENTAR.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator