

PARECER Nº , DE 2011

Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA,
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 “ad hoc”: Senador **BLAIRO MAGGI**
RELATOR: Senador **LOBÃO FILHO**

I – RELATÓRIO

O projeto de lei complementar caracterizado à ementa altera a Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, com a finalidade de flexibilizar a tomada de decisões relativas à concessão e à revogação de benefícios fiscais, relativamente ao imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ).

São duas as alterações propostas.

No art. 2º, § 2º, o Projeto determina que tanto a concessão quanto a revogação passem a ser aprovadas por maioria qualificada de quatro quintos, pelo menos, dos representantes estaduais presentes. 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.

O art. 4º, § 2º, dispõe que tanto o convênio quanto a revogação total ou parcial de benefícios passem a ser considerados rejeitados se não forem expressa ou tacitamente ratificados pelos Poderes Executivos 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 (CCJ), com uma emenda que acrescenta, no art. 2º da Lei, na forma do projeto, um dispositivo condicionando a aprovação dos benefícios, além do voto favorável de quatro quintos dos votos presentes, ao voto favorável da maioria simples dos representantes presentes, por região do País.

Em virtude do requerimento nº 389, de 2010, do Senador Fernando Collor, a matéria veio à audiência desta Comissão de Serviços de Infraestrutura. Na continuação, será apreciada pela Comissão de Assuntos Econômicos.

Nesta Comissão, foi apresentada a Emenda nº 1 – CI, pela Senadora Lúcia Vânia, propondo que, em todas as situações previstas no projeto, em lugar de se reduzir o quorum de decisão para quatro quintos dos representantes presentes, haja na verdade a redução para três quintos.

II – ANÁLISE

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, com vistas 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 de Política Fazendária – Confaz, 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 ICMS.

Importante notar que a Constituição, no dispositivo mencionado, não estabeleceu ritos ou quorum de deliberação. Pelo contrário, transferiu a competência para assim fazer à 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 e 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 CCJ, 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, conforma-se 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 quorum 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.

Com a Emenda nº 1 – CI, a Senadora Lúcia Vânia toma a iniciativa de propor uma flexibilização ainda maior no processo decisório do CONFAZ, reduzindo o quorum de decisão para três quintos. Essa proposta é oportuna e meritória, devendo ser acolhida.

Com efeito, não faz sentido que a Constituição Federal possa ser alterada pela decisão de três quintos dos representantes com assento no Congresso Nacional, e uma medida de benefício fiscal necessite de quorum ainda mais elevado e rigoroso.

A experiência demonstrou que o excessivo rigor no ritual decisório findou por empurrar os Estados ao marginalismo constitucional, ante a virtual impossibilidade de operar mecanismos de extrafiscalidade na legítima busca de desenvolvimento ou mesmo de administração de conjunturas adversas.

O instituto da unanimidade é, em boa parte, o responsável pela chamada “guerra fiscal”. A ação dos Estados à margem do Confaz, evidentemente, é inconstitucional. Mas, em muitos casos, não deixa de representar desesperada mas legítima (do ponto de vista político) defesa dos interesses locais, ante o antagonismo irredutível de apenas uma unidade federada.

A decisão colegiada, no âmbito do Confaz, deve fluir num processo de concertação e de harmonia federativa, e não de emperramento e radicalização. O poder de veto individual fornece poder excessivo num contexto em que disparidades econômicas e sociais tão grandes entre os Estados criam, naturalmente, interesses conflitantes.

Fora de qualquer dúvida que o quorum decisório deva ser mitigado. A proposta da Senadora Lúcia Vânia é perfeitamente válida, ao estabelecer para o Confaz o mesmo quorum de três quintos que a Constituição exige para a sua própria reforma.

III – VOTO

Em face do exposto, VOTO pela aprovação do Projeto de Lei nº 240, de 2006 – COMPLEMENTAR, com a Emenda nº 1 – CI.

Sala da Comissão,

SENADORA LÚCIA VÂNIA, Presidente

SENADOR BLAIRO MAGGI, Relator