



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO

Nº 85, DE 2010

(Complementar)

Altera a Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, para regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, serão concedidas 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, atendendo ao disposto no art. 155, § 2º, inciso XII, alínea g, da Constituição Federal.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A ementa da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Dispõe sobre convênios para, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, regular a forma como serão concedidas 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,

nos termos do art. 155, § 2º, inciso XII, alínea g, da Constituição Federal.” (NR)

Art. 2º Os arts. 2º a 4º, 7º, 8º e 11 da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2º

§ 1º As reuniões realizar-se-ão com a presença de representantes da maioria dos Estados e do Distrito Federal.

§ 2º A autorização para a concessão e a revogação, total ou parcial, de isenções, incentivos e benefícios fiscais dependerá de decisão da maioria absoluta dos Estados e Distrito Federal representados.

.....” (NR)

“Art. 3º Os convênios podem dispor que a aplicação de qualquer de suas cláusulas seja limitada a um ou alguns dos Estados ou Distrito Federal.” (NR)

“Art. 4º Dentro do prazo de 15 (quinze) dias contados da publicação dos convênios no Diário Oficial da União, e independentemente de qualquer outra comunicação, o Poder Executivo de cada Estado e do Distrito Federal publicará decreto ratificando ou não os convênios celebrados, considerando-se ratificação tácita dos convênios a falta de manifestação no prazo assinalado neste artigo.

§ 1º O disposto neste artigo aplica-se também aos Estados e ao Distrito Federal cujos representantes não tenham comparecido à reunião em que hajam sido celebrados os convênios.

§ 2º Considerar-se-á rejeitado o convênio que não for expressa ou tacitamente ratificado pelo Poder Executivo da maioria absoluta dos Estados e Distrito Federal.” (NR)

“Art. 7º Os convênios ratificados obrigam todos os Estados e o Distrito Federal, inclusive os que, regularmente convocados, não se tenham feito representar na reunião.” (NR)

“Art. 8º A infração aos dispositivos desta Lei Complementar caracteriza inobservância ao art. 11 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e será punida 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 da legislação pertinente.” (NR)

“Art. 11 O Regimento das reuniões de representantes dos Estados e do Distrito Federal será aprovado em convênio.” (NR)

Art. 3º Observado o disposto no art. 12 da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, ficam mantidos os benefícios, as isenções e os incentivos fiscais vigentes à data de promulgação desta Lei Complementar, independentemente da base legal que lhes deu origem, até que revogados ou alterados, nos termos estipulados nesta Lei Complementar.

Art. 4º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A proposta tem por objetivo adequar a Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, à nova ordem constitucional e, principalmente, à realidade do País. Decorridos aproximadamente trinta e cinco anos desde a sua edição, o sistema de deliberação conjunta dos Estados e do Distrito Federal mostrou-se insatisfatório para atender aos objetivos republicanos.

De fato, a prática tem demonstrado que as medidas destinadas ao fomento regional, ou de interesse de um ou poucos Estados, são rejeitadas por falta de consenso. Em consequência, muitas unidades federativas acabam sendo forçadas a legislar à margem do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, como única forma de preservar legítimos interesses econômicos e sociais, na busca da redução de desigualdades objetivada pelo art. 3º, inciso III, da Constituição Federal (CF).

Entretanto, as desonerações concedidas unilateralmente têm gerado disputas judiciais no âmbito do Supremo Tribunal Federal, que sistematicamente tem julgado inconstitucionais incentivos e benefícios concedidos sem prévia autorização de todas as unidades federativas. Além disso, têm motivado a glosa de créditos de ICMS em face dos contribuintes localizados nos Estados para os quais são destinadas mercadorias.

Essa situação cria notável insegurança jurídica, abalando as relações entre os entes federativos e inibindo investimentos necessários ao desenvolvimento nacional equilibrado. Estudos realizados pela Consultoria “Rosemberg Consultores Associados” comprovam que os incentivos regionais proporcionaram, ao longo dos anos, notável

desconcentração econômica, com reflexos positivos não apenas no campo econômico, materializados pela elevação de receitas tributárias, mas principalmente no âmbito social. Houve a inclusão social de milhares de famílias beneficiadas pela geração de empregos em áreas de difícil exploração econômica, em virtude da distância dos centros consumidores. Em contrapartida, reduziu-se o êxodo para as grandes cidades, criando-se um movimento inverso de interiorização. Indiretamente, os Estados mais privilegiados tiveram redução de custos com habitação e segurança.

Os estudos mostram também que a supressão desses incentivos teria efeitos perversos sobre as economias estaduais que deles necessitam, inibindo a continuidade de empreendimentos produtivos e, com isso, gerando grave crise econômica e social. Os Estados perderiam receitas tributárias e teriam de amparar as famílias que dependem da permanência das empresas nesses Estados para prover seu sustento. Como reflexo, poderia haver a elevação da carga tributária, em proporção correspondente aos incentivos suprimidos, sem que disso resultasse o aumento da arrecadação, em virtude de sonegação e informalidade. Acresce-se a isso que muitos Estados seriam instados a reparar os prejuízos decorrentes da quebra de contratos de implantação ou expansão de empreendimentos econômicos firmados com a iniciativa privada e que tinham na desoneração do ICMS sua principal contrapartida.

Portanto, contrariando o senso comum de que a concessão unilateral de incentivos e benefícios relacionados ao ICMS seria apenas uma forma interesseira de cooptar contribuintes de outros Estados, propiciando competição predatória, o fato é que grande parte desses incentivos são absolutamente necessários para a subsistência da economia dos Estados das regiões menos favorecidas e para a sobrevivência digna de suas populações.

No contexto do federalismo cooperativo apregoado pela Constituição de 1988, a regra da unanimidade estabelecida pela Lei Complementar nº 24, de 1975, não tem mais razão de ser, pois inviabiliza a promoção dos mais básicos princípios democráticos, ao favorecer a ditadura da minoria sobre a maioria. Afinal, basta um único Estado discordar para que não sejam concedidas desonerações fiscais que, muitas vezes, têm como objetivo principal induzir agentes econômicos a realizarem ações necessárias ao atendimento do interesse público. A visão meramente arrecadatória, nesses casos, é sinal de miopia ou de falta de compreensão quanto aos anseios da Nação. Todavia, é a que tem prevalecido.

Assim, faz-se necessária a modernização da referida lei complementar para que os Estados possam verdadeiramente debater as questões de interesse nacional, aí incluído o fomento das regiões menos desenvolvidas, de forma eficaz. Como as matérias passam a ser aprovadas por maioria absoluta, faz-se necessário incluir dispositivo que torne os convênios autorizativos.

Ademais, convém suprimir as sanções previstas nos incisos I e II do art. 8º da Lei Complementar nº 24, de 1975, pois, embora conflitantes com a atual Constituição, continuam sendo aplicadas unilateralmente por diversos Estados, como forma de retaliação à concessão de incentivos e benefícios sem anuência dos demais. Há, nesse entendimento, manifesta usurpação da competência do Poder Judiciário para decidir sobre a legitimidade das normas estaduais atacadas, além de violação clara ao princípio da não-cumulatividade do ICMS (CF, art. 155, § 2º, I). Realmente, para que as sanções sejam aplicadas cumulativamente, é necessário que um órgão determine sua observância concomitante pelos Estados. Tal função compete, no atual sistema constitucional, ao Supremo Tribunal Federal. Por outro lado, se forem aplicadas de forma conjunta, as sanções acarretarão dupla exigência do ICMS: uma vez, pelo Estado de origem, em decorrência da invalidade da lei concessiva do benefício; outra, pelo Estado de destino, mediante denegação do crédito do valor correspondente ao dispensado na origem. Dessa forma, nega-se vigência à norma constitucional garantidora da dedução do ICMS incidente nas sucessivas etapas do ciclo de circulação de mercadorias e serviços.

Também as penalidades previstas no parágrafo único do art. 8º ficaram completamente prejudicadas. Primeiro, o repasse de recursos vedado seria dos impostos únicos sobre combustíveis e minerais, que não mais existem. Segundo, o Tribunal de Contas da União não pode controlar os Estados e o Distrito Federal, sujeitos ao controle dos respectivos Tribunais de Contas (CF, arts. 71, VI, e 75).

Para evitar que perdure essa situação de patente gravidade institucional, é conveniente a alteração do art. 8º da lei complementar em questão, para prever sanções adequadas para coibir e punir a concessão de incentivos e benefícios sem autorização legal.

Com esse propósito, converte-se-se a concessão de incentivos e benefícios em desacordo com a Lei Complementar nº 24, de 1975, em conduta contrária ao art. 11 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), cujo *caput* impõe “a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação”, vedando o seu parágrafo único “a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no *caput*, no que se refere aos impostos”. Além disso, fica expresso que o administrador público se sujeita às sanções penais pertinentes, tal qual previsto no art. 73 da LRF.

Propomos, ainda, que a Lei Complementar nº 24, de 1975, tenha seu texto atualizado de modo a tornar-se, efetivamente, a lei complementar exigida pelo art. 155, § 2º, inciso XII, alínea g, da Constituição Federal. Para tanto, alteramos diversos dispositivos, a fim de atualizar a terminologia utilizada no texto da lei. Os arts. 3º, 4º, 7º e 11 são alterados para que o termo “unidades da federação” seja substituído pelo termo “Estados e Distrito Federal”, visto que, pelo texto Constitucional de 1988, os municípios

também são considerados “unidades da federação” autônomas. Faz-se necessário deixar expresso na referida lei complementar que as obrigações e poderes ali descritos restringem-se aos Estados e ao Distrito Federal.

Também a título de atualização propomos nova redação ao art. 1º da lei complementar, não só para atualizar o nome do imposto em questão (“imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação”), como também para adotar ampla definição para isenções, incentivos e benefícios fiscais, com fundamento na terminologia adotada na Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Propomos, ainda, solução definitiva para os incentivos, isenções e benefícios concedidos no passado recente e que carecem de amparo legal. Assim, sugerimos que esses instrumentos sejam validados pela nova lei.

Sala das Sessões,

Senador **MARCONI PERILLO**

LEGISLAÇÃO CITADA

LEI COMPLEMENTAR Nº 24, DE 7 DE JANEIRO DE 1975

Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, e dá outras providências.

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

§ 1º - As reuniões se realizarão com a presença de representantes da maioria das Unidades da Federação.

§ 2º - A concessão de benefícios dependerá sempre de decisão unânime dos Estados representados; a sua revogação total ou parcial dependerá de aprovação de quatro quintos, pelo menos, dos representantes presentes.

§ 3º - 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. 3º - Os convênios podem dispor que a aplicação de qualquer de suas cláusulas seja limitada a uma ou a algumas Unidades da Federação.

Art. 4º - Dentro do prazo de 15 (quinze) dias contados da publicação dos convênios no *Diário Oficial* da União, e independentemente de qualquer outra comunicação, o Poder Executivo de cada Unidade da Federação publicará decreto ratificando ou não os convênios celebrados, considerando-se ratificação tácita dos convênios a falta de manifestação no prazo assinalado neste artigo.

§ 1º - O disposto neste artigo aplica-se também às Unidades da Federação cujos representantes não tenham comparecido à reunião em que hajam sido celebrados os convênios.

§ 2º - Considerar-se-á rejeitado o convênio que não for expressa ou tacitamente ratificado pelo Poder Executivo de todas as Unidades da Federação ou, nos casos de revogação a que se refere o art. 2º, § 2º, desta Lei, pelo Poder Executivo de, no mínimo, quatro quintos das Unidades da Federação.

Art. 7º - Os convênios ratificados obrigam todas as Unidades da Federação inclusive as que, regularmente convocadas, não se tenham feito representar na reunião.

Art. 8º - A inobservância dos dispositivos desta Lei acarretará, cumulativamente:

I - a nulidade do ato e a ineficácia do crédito fiscal atribuído ao estabelecimento recebedor da mercadoria;

II - a exigibilidade do imposto não pago ou devolvido e a ineficácia da lei ou ato que conceda remissão do débito correspondente.

Parágrafo único - As sanções previstas neste artigo poder-se-ão acrescer a presunção de irregularidade das contas correspondentes ao exercício, a juízo do Tribunal de Contas da União, e a suspensão do pagamento das quotas referentes ao Fundo de Participação, ao Fundo Especial e aos impostos referidos nos itens VIII e IX do art. 21 da Constituição federal.

Art. 11 - O Regimento das reuniões de representantes das Unidades da Federação será aprovado em convênio.

Título VI Da Tributação e do Orçamento

Capítulo I
Do Sistema Tributário Nacional

Seção IV
Dos Impostos dos Estados e do Distrito Federal

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

- I - transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos;
- II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;
- III - propriedade de veículos automotores.

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

- I - será não cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias ou prestação de serviços com o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou outro Estado ou pelo Distrito Federal;
- II - a isenção ou não-incidência, salvo determinação em contrário da legislação:
 - a) não implicará crédito para compensação com o montante devido nas operações ou prestações seguintes;
 - b) acarretará a anulação do crédito relativo às operações anteriores;
- III - poderá ser seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços;
- IV - resolução do Senado Federal, de iniciativa do Presidente da República ou de um terço dos Senadores, aprovada pela maioria absoluta de seus membros, estabelecerá as alíquotas aplicáveis às operações e prestações, interestaduais e de exportação;
- V - é facultado ao Senado Federal:
 - a) estabelecer alíquotas mínimas nas operações internas, mediante resolução de iniciativa de um terço e aprovada pela maioria absoluta de seus membros;
 - b) fixar alíquotas máximas nas mesmas operações para resolver conflito específico que envolva interesse de Estados, mediante resolução de iniciativa da maioria absoluta e aprovada por dois terços de seus membros;
- VI - salvo deliberação em contrário dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do disposto no inciso XII, g, as alíquotas internas, nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, não poderão ser inferiores às previstas para as operações interestaduais;
- VII - em relação às operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final localizado em outro Estado, adotar-se-á:
 - a) a alíquota interestadual, quando o destinatário for contribuinte do imposto;
 - b) a alíquota interna, quando o destinatário não for contribuinte dele;
- VIII - na hipótese da alínea a do inciso anterior, caberá ao Estado da localização do destinatário o imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna e a interestadual;
- IX - incidirá também:

a) sobre a entrada de bem ou mercadoria importados do exterior por pessoa física ou jurídica, ainda que não seja contribuinte habitual do imposto, qualquer que seja a sua finalidade, assim como sobre o serviço prestado no exterior, cabendo o imposto ao Estado onde estiver situado o domicílio ou o estabelecimento do destinatário da mercadoria, bem ou serviço;

b) sobre o valor total da operação, quando mercadorias forem fornecidas com serviços não compreendidos na competência tributária dos Municípios;

X - não incidirá:

a) sobre operações que destinem mercadorias para o exterior, nem sobre serviços prestados a destinatários no exterior, assegurada a manutenção e o aproveitamento do montante do imposto cobrado nas operações e prestações anteriores;

b) sobre operações que destinem a outros Estados petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e energia elétrica;

c) sobre o ouro, nas hipóteses definidas no art. 153, § 5º;

d) nas prestações de serviço de comunicação nas modalidades de radiodifusão sonora e de sons e imagens de recepção livre e gratuita;

XI - não compreenderá, em sua base de cálculo, o montante do imposto sobre produtos industrializados, quando a operação, realizada entre contribuintes e relativa a produto destinado à industrialização ou à comercialização, configure fato gerador dos dois impostos;

XII - cabe à lei complementar:

a) definir seus contribuintes;

b) dispor sobre substituição tributária;

c) disciplinar o regime de compensação do imposto;

d) fixar, para efeito de sua cobrança e definição do estabelecimento responsável, o local das operações relativas à circulação de mercadorias e das prestações de serviços;

e) excluir da incidência do imposto, nas exportações para o exterior, serviços e outros produtos além dos mencionados no inciso X, a;

f) prever casos de manutenção de crédito, relativamente à remessa para outro Estado e exportação para o exterior, de serviços e de mercadorias;

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

h) definir os combustíveis e lubrificantes sobre os quais o imposto incidirá uma única vez, qualquer que seja a sua finalidade, hipótese em que não se aplicará o disposto no inciso X, b;

i) fixar a base de cálculo, de modo que o montante do imposto a integre, também na importação do exterior de bem, mercadoria ou serviço.

(À Comissão de Assuntos Econômicos)

Publicado no **DSF**, em 1º/04/2010.