



PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 678, de 2015, do Senador Roberto Requião, que *veda à União tributar os ganhos decorrentes de renúncias fiscais de ICMS*.

Relator: Senador **WELLINGTON FAGUNDES**

I – RELATÓRIO

O projeto, disposto em dois artigos (o segundo é a cláusula de vigência), *veda à União tributar os ganhos de qualquer natureza oriundos de renúncias fiscais concedidas por Estados e pelo Distrito Federal em razão de incentivos e benefícios fiscais referentes ao imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS)*.

Segundo determina o parágrafo único do art. 1º da proposição, a proibição (...) *abrange o Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e as contribuições ao Programa de Integração Social (PIS) e a sobre o faturamento das empresas para o financiamento da seguridade social (COFINS)*.

Para justificá-la, o autor argumenta que os *incentivos fiscais conferidos pelos Estados e Distrito Federal consistem em receita que pertencia a essas unidades federativas, que decidem renunciá-la em prol do desenvolvimento regional*. Com isso, entende que a União não poderia vir a tributá-la como acréscimo patrimonial dos contribuintes, **sob pena de ofensa ao princípio constitucional da imunidade recíproca**.





A matéria, distribuída unicamente à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), em caráter terminativo, não foi objeto de emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

A distribuição do projeto à CAE dá-se pela prerrogativa da Comissão de analisar matérias com conteúdo tributário (art. 99, IV, do Regimento Interno do Senado Federal – RISF). O caráter terminativo da decisão deriva da competência dada pelo art. 91, inciso I, do RISF, que determina a possibilidade de dispensa da apreciação pelo Plenário de projetos de lei ordinária de iniciativa de Senador, como é o caso.

A legitimidade da iniciativa do parlamentar para apresentar projeto de lei sobre direito tributário assenta-se na interpretação combinada dos arts. 48, I; 61 e 24, I, todos da Constituição Federal (CF). A matéria não consta do rol de iniciativas privativas do Presidente da República exposto no § 1º do art. 61 da Lei Maior.

Entretanto, quanto à constitucionalidade material, entendemos inadequada a invocação, efetuada pelo autor da proposição, de que a tributação na forma atual ofende o princípio da imunidade recíproca, já que os recursos tributados, decorrentes indiretamente de benefícios fiscais, não mais pertencem aos Estados.

Sendo a concessão de incentivos fiscais uma liberalidade do ente federativo (que pode sofrer limitação, como no caso do ICMS), efetuada no âmbito de sua competência tributária, não é razoável e fere a autonomia federativa a previsão de que uma liberalidade de um ente impeça o exercício da imposição tributária por outra unidade federativa.

Com isso, é possível que o projeto possa ter a sua constitucionalidade arguida, já que viola, nessa linha de entendimento, o princípio federativo, cláusula pétrea da Constituição Federal de 1988.





Caso o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 678, de 2015, prospere, os Estados terão o poder de determinar como a União deverá exercer a sua competência tributária sobre o contribuinte, em relação à renda ou receita oriunda de ganhos decorrentes de ICMS que deixou de recolher.

Em outra visão, se considerado que as empresas que não são beneficiadas por incentivos fiscais são obrigadas a pagar tributos sobre toda a renda e a receita que auferem, ver-se-á que a medida pretendida, sob o ponto de vista tributário, é anti-isonômica. A lógica instituída seria: quem paga o ICMS deve ser integralmente tributado pela União, enquanto **quem não paga** deve receber, em todos os casos, independente da natureza do incentivo fiscal estadual, um benefício adicional: a não incidência de tributos federais sobre o que **deixou** de ser tributado pelo Estado.

Isso tudo sem falar na enorme insegurança jurídica que produziria, já que a norma é extremamente abrangente, envolvendo ganhos **de qualquer natureza** oriundos de renúncias fiscais concedidas por Estados e pelo Distrito Federal em razão de incentivos e benefícios fiscais no âmbito do ICMS.

Ainda sobre o mérito, o atual tratamento conferido pela legislação federal à matéria corrobora o entendimento de que a medida pretendida no PLS não é razoável. O tratamento em vigor é o mais adequado, pois afasta do cômputo do lucro real as **subvenções para investimento**, inclusive mediante isenção ou redução de impostos, concedidas como estímulo à implantação ou expansão de empreendimentos econômicos, nos termos do que preconiza o art. 30 da Lei nº 12.973, de 13 de maio de 2014.

Portanto, as empresas que apuram o Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) por meio do lucro real não sofrem tributação desse imposto sobre as subvenções para investimento. Caso assim sejam caracterizados os benefícios fiscais de ICMS, não haverá, para essas empresas, incidência de IRPJ.

Essas mesmas empresas, que estão no regime não cumulativo da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins, também são beneficiadas por não terem de recolher essas contribuições sobre subvenções para investimento. É o que dispõe o inciso X do §





3º do art. 1º da Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e o inciso IX do § 3º do art. 1º da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003.

Caso os benefícios fiscais não sejam enquadrados como subvenções para investimento (§ 2º do art. 30 da Lei nº 12.973, de 2014) haverá ônus tributário a ser suportado pelo contribuinte (art. 392 do Regulamento do Imposto sobre a Renda, Decreto nº 3.000, de 26 de março de 1999).

Por último, a propósito da sua abrangência, lembramos a omissão do projeto em relação às estimativas da renúncia de arrecadação tributária por ele provocadas, exigidas pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, pela Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015) e pela Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2016).

III – VOTO

Em razão do exposto, o voto é pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 678, de 2015.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/16837.10541-40