

PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Substitutivo da Câmara dos Deputados nº 5, de 2017, ao Projeto de Lei do Senado nº 130, de 2014 – Complementar, que *dispõe sobre convênio que permite aos Estados e ao Distrito Federal deliberar sobre a remissão dos créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes de isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em desacordo com o disposto na alínea g do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal e a reinstituição das respectivas isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais; e altera a Lei nº 12.973, de 13 de maio de 2014.*



SF/17329.44876-58

Relator: Senador **RICARDO FERRAÇO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Substitutivo da Câmara dos Deputados (SCD) nº 5, de 2017, ao Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 130, de 2014 – Complementar, que *dispõe sobre convênio que permite aos Estados e ao Distrito Federal deliberar sobre a remissão dos créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes de isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em desacordo com o disposto na alínea g do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal e a reinstituição das respectivas isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais; e altera a Lei nº 12.973, de 13 de maio de 2014.*

A proposição, iniciada nesta Casa, objetiva resolver a problemática decorrente da chamada “guerra fiscal” do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS).

Na redação original, composta por três artigos, convalidavam-se os atos normativos de concessão de benefícios fiscais de ICMS editados até 1º de maio de 2014, sem observância do disposto no art. 155, § 2º, inciso XII, alínea “g”, da Constituição Federal, que estabelece a necessidade de observância de requisitos previstos em lei complementar. Previa-se, ainda, remissão e anistia aos créditos tributários de ICMS relacionados aos benefícios fiscais indevidamente concedidos pelos Estados, desde que esses benefícios fossem oriundos de legislação estadual ou distrital editada até a data de publicação da conversão em norma jurídica do projeto de lei complementar.

O Relator na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal, saudoso Senador Luiz Henrique, entendeu, conforme emenda que apresentamos, não ser possível que a lei complementar convalidasse os benefícios fiscais concedidos pelos Estados, tampouco remitir ou anistiar os créditos tributários dos referidos entes federativos. Por isso, apresentou Substitutivo, cuja redação assemelha-se a uma parte do Convênio ICMS nº 70, de 29 de julho de 2014, firmado no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ).

O mencionado Substitutivo foi aprovado, em 4 de novembro de 2014, por esta Comissão e levado a Plenário. Apresentadas emendas pelos parlamentares, a proposição voltou à CAE, oportunidade em que foi exarado parecer, no dia 9 de dezembro do mesmo ano, pela rejeição das emendas apresentadas. O resultado, então, foi a manutenção do texto do Substitutivo aprovado na Comissão.

O Substitutivo em questão, cuja redação pode ser extraída da Emenda nº 1 – CAE, possui seis artigos e assemelha-se, como dito, ao texto do Anexo Único do Convênio ICMS nº 70, de 2014. Esse convênio, não aprovado à unanimidade, teve por objetivo estabelecer as regras para a celebração de convênio que dispusesse sobre a concessão de remissão e de anistia de créditos tributários decorrentes de benefícios de ICMS concedidos indevidamente.

O objetivo do Substitutivo é flexibilizar o quórum previsto pela Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, que exige a unanimidade, consubstanciada na decisão autorizativa de todos os Estados e do Distrito Federal para que sejam concedidos benefícios fiscais de ICMS. Vale registrar que o Convênio ICMS nº 70, de 2014, apenas aprova os termos de futuro convênio sobre o tema.



No Plenário do Senado Federal, a matéria foi apreciada no dia 7 de abril de 2015. Nessa ocasião, foi aprovado o Requerimento nº 287, de 2015, que solicitava o reexame da matéria pela CAE. Como estava tramitando em regime de urgência, foi proferido parecer de Plenário em substituição à referida Comissão. Nesse parecer, concluiu-se pela aprovação da Emenda nº 1-CAE e das Emendas nºs 2 e 11-PLEN, nos termos de Substitutivo que acabou se tornando a Emenda nº 16-PLEN. O relatório da matéria, nos termos expostos, coube ao Senador Romero Jucá.

De modo sintético, pode-se dizer que as alterações aprovadas em Plenário que modificaram o Substitutivo aprovado na CAE se referem à previsão de cinco anos durante os quais produzirão efeitos benefícios fiscais relacionados a atividades comerciais e à inserção de dispositivo para prever o afastamento das sanções do art. 8º da Lei Complementar nº 24, de 1975, nas hipóteses de concessão de remissão previstas na proposição.

A Emenda nº 16-PLEN foi aprovada pelo Plenário do Senado e a matéria foi remetida à Câmara dos Deputados.

No âmbito da Câmara dos Deputados, foi aprovado Requerimento nº 5.468, de 2016, para fixar regime de urgência à proposição, que tramitou como Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 54, de 2015.

Em 31 de maio deste ano, foi proferido parecer no Plenário da Câmara dos Deputados, pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT), cuja relatoria coube ao Deputado Alexandre Baldy, que concluiu pela aprovação do PLP na forma de Substitutivo apresentado.

As alterações de mérito promovidas pela Câmara no texto aprovado pelo Senado podem ser assim sintetizadas:

- a) obrigação de os Estados informarem e manterem atualizados os benefícios prorrogados em portal no sítio eletrônico do Confaz;
- b) redução gradual dos benefícios que poderão ser prorrogados, exceto os relacionados às atividades agropecuária e industrial, inclusive agroindustrial, e ao investimento em infraestrutura rodoviária, aquaviária, ferroviária, portuária, aeroportuária e de transporte urbano;



- c) afastamento da possibilidade prevista no inciso II do § 5º do art. 3º do texto encaminhado à Câmara dos Deputados, de adesão de unidade federada a benefícios fiscais concedidos ou prorrogados por outra unidade federada da mesma região;
- d) exclusão do § 6º do art. 3º do texto encaminhado à Câmara dos Deputados, que prevê a penalidade na hipótese de concessão de benefícios fiscais de ICMS em desacordo com o futuro convênio, concernente à perda de efeitos deste em relação à unidade infratora;
- e) aplicação das penalidades do art. 23, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), para as unidades federadas que concederem ou mantiverem benefícios indevidos, desde que o Ministro da Fazenda acolha representação apresentada por Governador de Estado ou do Distrito Federal;
- f) obrigação de aprovação do convênio no prazo de 180 dias, sob pena de perda de eficácia das disposições da lei complementar que permite o encerramento de controvérsias sobre os benefícios fiscais concedidos à revelia do ordenamento jurídico;
- g) tratamento dos benefícios de ICMS como subvenção para investimento, de modo a afastar a incidência dos seguintes tributos aos quais estão submetidas as pessoas jurídicas sujeitas ao lucro real: Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Contribuição para o PIS/PASEP), e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS).

A matéria ainda recebeu novos pareceres da CFT e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), mas foi mantida a aprovação da matéria nos termos expostos.

No Plenário da Câmara dos Deputados, foi aprovado, no dia 31 de maio deste ano, o Substitutivo oferecido pela CFT e a matéria foi encaminhada para análise e votação desta Casa.



II – ANÁLISE

O SCD nº 5, de 2017, observa o art. 155, § 2º, inciso XII, alínea “g”, da Constituição Federal, que exige lei complementar para regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos ou revogados.

A proposição não apresenta vícios de juridicidade ou de regimentalidade. No tocante à técnica legislativa, foram respeitadas as regras de elaboração e alteração de normas previstas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Antes de ingressar no mérito, é importante saudar a iniciativa da Senadora Lúcia Vânia, que trouxe o tema novamente à discussão, após intenso debate no ano de 2013 sobre os problemas decorrentes da “guerra fiscal” e sobre o modo como equacioná-los. Sem a atuação da Senadora não poderíamos, nesse momento, submeter à votação projeto de tão relevante objeto no contexto da necessária manutenção harmônica da federação brasileira.

Naquele ano, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o PLP nº 238, que previa, entre outros assuntos, regras para aprovação de convênio para concessão de remissão dos créditos tributários constituídos em decorrência de benefícios fiscais irregulares e para a reinstituição destes sem a necessidade de manifestação unânime dos Estados e do Distrito Federal. Entretanto, os dispositivos que tratavam da solução para a “guerra fiscal” foram retirados durante a tramitação da proposição no Congresso Nacional.

Na retomada da discussão do tema, a Senadora Lúcia Vânia destacou, com precisão, na justificação do PLS nº 130, de 2014 – Complementar, que a “guerra fiscal” de ICMS causa insegurança jurídica não apenas aos entes federados, mas, principalmente, aos contribuintes beneficiados pelos incentivos, visto que as empresas ficam submetidas à cobrança tributária decorrente da invalidação dos benefícios pelo Poder Judiciário.

No âmbito desta Comissão, a matéria ganhou robustez. Nesse ponto, cabe homenagear o trabalho do saudoso Senador Luiz Henrique, que obteve, com habilidade, o consenso possível em relação ao tema naquele momento. Extrai-se do parecer aprovado no dia 4 de novembro de 2014 a exitosa e bem articulada atuação do Senador com vistas a encontrar a melhor



conformação jurídica para o encerramento da “guerra fiscal”. Após a apresentação de dois relatórios, o Senador reuniu, em seu Gabinete, Senadores e membros do Confaz e obteve texto de consenso que acabou aprovado pela CAE no mesmo dia. Fruto dessa atuação exitosa, passou a ser possível imaginar que uma norma jurídica poderia, de fato, ser aprovada pelo Congresso Nacional em relação a tema de complexidade e de controvérsia inegáveis.

A importância de acabar com a “guerra fiscal” decorre de diversos fatores. Entre eles é possível mencionar o fim das vantagens de se conceder benefícios fiscais num cenário em que todos os entes federativos praticam “guerra fiscal”. Nesse ambiente, o resultado deixa de ser a atração de investimentos e passa ser a erosão da base tributária do ICMS.

Como se sabe, a política de concessão de incentivos de ICMS iniciou-se há muitos anos como estratégia para atração de empresas e empreendimentos para os territórios dos Estados menos desenvolvidos. Esse fenômeno decorre da ausência de política adequada de desenvolvimento regional no País, voltada a promover o equilíbrio entre os entes federativos.

Fruto dessa omissão dos Governos federais ao longo dos anos, os Estados passaram a adotar política própria de desenvolvimento regional, por meio da concessão de benefícios fiscais. Em razão da ausência de consenso para a adoção de incentivos, os Estados começaram, por meio de normas internas, sem aval do Confaz, a reduzir a imposição tributária e, por força disso, a atraírem empresas para seus territórios.

Essa política de desenvolvimento regional logrou êxito em deslocar setores produtivos para Estados em que esses segmentos não se instalariam, seja em razão da não proximidade do mercado consumidor, seja em razão das condições de infraestrutura existentes.

De acordo com pesquisa efetivada em 1997 (CNI/CEPAL), os benefícios eram uma das principais razões para a instalação de empresas em outros Estados. Nesse cenário, todos os entes federativos foram compelidos a concederem de benefícios de ICMS, de sorte a tentar oportunizar condição fiscal favorável ao desenvolvimento econômico em seus territórios.

A consequência desse processo foi a perda de eficácia que a “guerra fiscal” passou a apresentar. Os incentivos deixaram de ter a relevância que exerciam para a decisão de instalação de indústrias, comércio ou serviços. Sem esse efeito benéfico, sobrou aos Estados apenas a perda de



arrecadação de ICMS. Há estimativas de que a redução de receitas pode atingir R\$ 60 bilhões por ano, o que acarreta repercussões gravíssimas às finanças dos Estados.

Como a “guerra fiscal” se espalhou pela federação, perdem os Estados recursos imprescindíveis para melhorar inclusive sua infraestrutura, o que poderia atrair a alocação de investimentos por fatores diversos daqueles de ordem tributária. Isso sem contar os casos mais graves, em que se verificam retrocessos em âmbito estadual no tocante à diminuição de dispêndios relacionados à manutenção ou à expansão da prestação de serviços públicos à população.

A concessão irregular de benefícios fiscais também produz efeitos nefastos na atividade econômica. Como os incentivos são considerados inconstitucionais pelo Poder Judiciário, as empresas passam a responder por dívidas tributárias e, portanto, um passivo dessa natureza é criado. Nos casos em que a cobrança ainda não se iniciou, tem-se a expectativa de sua implementação, o que trava investimentos e freia o desenvolvimento econômico do País.

Diante desse quadro, não há dúvidas de que o Congresso Nacional precisa resolver esse grave problema. Caso a solução não seja legislativa, o Supremo Tribunal Federal (STF) editará enunciado de súmula a respeito do assunto, risco evidente diante de Proposta de Súmula Vinculante nº 69 pendente de análise na Suprema Corte.

A edição de Súmula Vinculante a respeito do assunto obrigará as Administrações Tributárias a cobrarem os passivos decorrentes de benefícios fiscais concedidos sem autorização do Confaz, dado o efeito vinculante produzido por força do art. 103-A da Constituição Federal. Caso seja este o caminho, haverá abalo financeiro significativo para empresas que foram atraídas para determinados locais em razão de vantagens tributárias, com reflexos econômicos e sociais para a população que depende do emprego nessas empresas e nas que são a elas relacionadas.

O texto aprovado pelo Senado Federal com vistas a encerrar as controvérsias decorrentes de benefícios fiscais indevidos consiste em autorizar a edição de convênio específico, mediante quórum de dois terços das unidades federadas, com requisito de que exista ao menos um terço de aprovação das unidades federadas integrantes de cada uma das cinco regiões do País, para que duas medidas possam ser adotadas pelos Estados e pelo Distrito Federal: 1) a remissão dos créditos tributários decorrentes da “guerra



fiscal”; 2) a reinstituição, por prazo determinado, dos benefícios concedidos à revelia do Confaz que ainda se encontrem em vigor, conforme o tipo de atividade econômica a que os benefícios se destinem.

Essas duas medidas, que constituem os pilares da proposição, foram mantidas pela Câmara dos Deputados. As modificações introduzidas pela mencionada Casa Legislativa referem-se a temas que gravitam esses fundamentos. Algumas delas aperfeiçoaram o texto do projeto, de sorte a torná-lo mais sólido e passível de atingir eficácia no plano concreto. Outras, no entanto, servem, a nosso juízo, para dificultar o consenso ou para enfraquecer o objetivo de encerrar controvérsias acerca dos benefícios fiscais concedidos no âmbito da “guerra fiscal” de ICMS.

Na proposição encaminhada pelo Senado à Câmara dos Deputados, já havia dispositivo que cuidava da publicidade, do registro e do depósito da documentação comprobatória correspondente aos atos concessivos de benefícios fiscais abrangidos pelo projeto de lei complementar. Há acréscimo, no inciso II do art. 3º do SCD nº 5, de 2017, da imposição de que os documentos em questão sejam disponibilizados “em forma de portal no sítio eletrônico do Confaz”. No § 8º do mesmo dispositivo, é prevista obrigação de que as unidades federadas prestem informações sobre benefícios fiscais de ICMS e as mantenham atualizadas no Portal Nacional de Transparência Tributária, que será instituído pelo Confaz e disponibilizado em seu sítio eletrônico.

Trata-se de inegável aperfeiçoamento do sistema de publicidade dos benefícios inseridos no âmbito da “guerra fiscal”. O conhecimento acerca dos incentivos é importante para que as unidades federativas possam identificá-los, de modo a reconhecer a sua legitimidade, bem como para que possam controlá-los, a fim de verificar eventuais burlas ao estatuído no convênio.

Outro avanço promovido no texto refere-se à alteração da redação do § 4º do art. 3º do PLS – Complementar para incluir a possibilidade de que a unidade federativa possa modificar o ato concessivo do benefício fiscal. É no § 6º do art. 3º do SCD que está o novo texto, que, cumulado com o § 7º do mesmo dispositivo, inserido pela Câmara, torna expressa a impossibilidade de que as modificações dos benefícios fiscais resultem em isenções, incentivos ou benefícios em valor superior ao que o contribuinte podia usufruir antes da alteração do ato concessivo. A medida reforça o encerramento da “guerra fiscal”, e não o seu agravamento.



A Câmara dos Deputados, no tocante ao texto do art. 5º do SCD, expandiu o afastamento das sanções previstas no art. 8º da Lei Complementar nº 24, de 1975, cuja aplicação acarreta nulidade do ato, ineficácia do crédito fiscal e exigibilidade do imposto não pago ou devolvido na hipótese de benefício fiscal irregular. Com a nova redação, além da concessão de remissão, prevista na proposição aprovada pelo Senado, a não constituição de créditos tributários em razão de benefícios de ICMS irregulares também acarreta o afastamento das referidas penalidades. Essa previsão parece importante por gerar segurança jurídica às empresas localizadas em Estados que, eventualmente, não concedam o perdão legal para esses créditos, de modo que votamos pela sua manutenção.

O art. 6º do SCD, dispositivo inserido pela Câmara, prevê que a concessão de benefícios fiscais de ICMS, não abrangidos pela proposição, implica sujeição da unidade federativa responsável a impedimentos previstos na LRF, a fim de que não possam: receber transferências voluntárias; obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; e contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

Os parágrafos do art. 6º do SCD criam regras de processo administrativo para que sejam aplicadas as penalidades em questão. Nos termos da proposição, a incidência das sanções depende de acolhimento, pelo Ministro de Estado da Fazenda, de representação apresentada por Governador de Estado ou do Distrito Federal. São previstas, ainda, regras para o contraditório a ser oportunizado à unidade federativa apontada como infratora, para a definição do modo como a penalidade será aplicada e para a fixação de competência do Tribunal de Contas da União para sindicar a aplicação das penalidades pela União.

É salutar a inserção, na proposição, das penalidades previstas no art. 23 da LRF, bem como a criação de regras para sua aplicação. Tomamos iniciativa, nessa linha, ao apresentarmos a Emenda nº 4-PLN, ao PLS nº 130, de 2014 – Complementar, mas o texto acabou não inserido por esta Casa na proposição. Com as regras aprovadas pela Câmara, o Estado que conceder benefícios fiscais à revelia do Confaz, além dos problemas ordinários da “guerra fiscal”, como as sanções previstas no art. 8º da Lei Complementar nº 24, de 1975, estará sujeito também aos impedimentos previstos na LRF.

Como a intenção da proposição é frear a “guerra fiscal” e acabar com os seus efeitos negativos, há que se concordar com a exclusão do inciso II do § 5º do art. 3º do PLS nº 130, de 2014 – Complementar. O dispositivo



permite a adesão de unidade federada aos benefícios fiscais concedidos por outra, desde que integrante de mesma região do País. Essa possibilidade poderá gerar uma corrida pela concessão de incentivos e o agravamento da crise fiscal de vários entes federados. Por isso, nosso posicionamento é pela manutenção da exclusão do dispositivo.

No tocante à fruição dos benefícios, a Câmara dos Deputados inseriu previsão de redução gradativa ao longo do prazo de vigência. É o que estabelece o § 3º do art. 3º do SCD nº 5, de 2017. Os incisos do § 3º reduzem, com intensidades diferentes, o percentual dos incentivos concedidos conforme a atividade econômica a que se referem. Foram poupados apenas os benefícios relacionados ao fomento das atividades agropecuária e industrial, inclusive agroindustrial, e ao investimento em infraestrutura rodoviária, aquaviária, ferroviária, portuária, aeroportuária e de transporte urbano. Os benefícios fiscais de ICMS, pelo texto da Câmara, relacionados a esses setores vigorariam integralmente pelo prazo de quinze anos contados da produção de efeitos do futuro convênio.

Há dois problemas relacionados a esse ponto. O primeiro diz respeito aos efeitos econômicos negativos de se aumentar gradativamente a carga tributária. É melhor que durante o prazo de vigência dos benefícios estes se mantenham integrais, a fim de que as empresas beneficiadas possam se preparar, do ponto de vista financeiro, para o fim dos incentivos fiscais.

Ademais, o incremento do peso fiscal sobre as empresas pode acarretar demissões com a consequente piora do grave quadro de desemprego no País. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a taxa de desocupação atingiu 14,2 milhões de desempregados no trimestre encerrado em março deste ano. Portanto, não podemos lançar mais um elemento que piore esse terrível cenário.

O segundo problema refere-se à não previsão de redutor para os benefícios fiscais relacionados à atividade agropecuária, industrial e de infraestrutura. Ainda que se intencionasse a manutenção da diminuição gradativa dos incentivos, não haveria razão para não inserir esses setores no mesmo contexto. O privilégio não se justificaria diante do princípio da isonomia. Propomos, desse modo, a rejeição dos §§ 3º e 4º do art. 3º do SCD nº 5, de 2017.



O art. 8º do SCD, inserido pela Câmara, prevê que o convênio deverá ser aprovado no prazo de 180 dias pelo Confaz, a contar da data de publicação da lei complementar, sob pena de perderem eficácia as disposições que possibilitam o fim dos efeitos negativos da “guerra fiscal” de ICMS. O objetivo é evitar prolongamento excessivo dos efeitos da “guerra fiscal” e obrigar a aceleração das discussões no âmbito do Confaz para a celebração do convênio. Caso este não seja editado no prazo em questão, será necessária aprovação de nova lei complementar. Mantemos, em razão desses fundamentos, o dispositivo inserido no SCD nº 5, de 2017.

Ainda quanto às alterações promovidas pela Câmara dos Deputados, os arts. 9º e 10 cuidam da concessão de benefício tributário federal para as empresas submetidas ao lucro real beneficiárias de incentivo fiscal de ICMS.

Há dois tratamentos, do ponto de vista da legislação tributária federal, para os incentivos fiscais de ICMS concedidos pelos Estados e pelo Distrito Federal às pessoas jurídicas sujeitas ao lucro real, que são aquelas cuja receita total anual é superior a R\$ 78 milhões.

De acordo com o primeiro tratamento, caso o incentivo fiscal de ICMS seja considerado subvenção para custeio, a pessoa jurídica submetida ao lucro real deve considerar esse benefício obtido na apuração do IRPJ, da CSLL, da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins. Em outras palavras, o benefício fiscal de ICMS é onerado pela incidência dos mencionados tributos federais. É o que decorre do art. 44, inciso IV, da Lei nº 4.506, de 30 de novembro de 1964, e do art. 392, inciso I, do Regulamento do Imposto sobre a Renda, Decreto nº 3.000, de 26 de março de 1999.

De modo diverso, o segundo tratamento tributário em vigor afasta o ônus dos mencionados tributos federais na hipótese de o benefício fiscal de ICMS ser enquadrado como subvenção para investimento, desde que a pessoa jurídica seja submetida ao lucro real.

Em razão dos arts. 30 e 50 da Lei nº 12.973, de 13 de maio de 2014, deixam de ser onerados pelo IRPJ e pela CSLL os benefícios fiscais de ICMS que sejam considerados subvenções para investimento. A ausência de tributação pela Contribuição para o PIS/Pasep e pela Cofins decorre, respectivamente, do inciso X do § 3º do art. 1º da Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e do inciso IX do § 3º do art. 1º da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003.



Tem sido controvertido o enquadramento dos benefícios fiscais de ICMS como subvenção para custeio ou para investimento. A Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), em alguns casos, desconsidera a caracterização pelo contribuinte do benefício como subvenção para investimento, de sorte a cobrar os tributos federais.

Em razão do inconformismo em relação aos posicionamentos da RFB, muitas empresas levam a discussão ao Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), cuja competência é a de decidir litígios administrativos tributários, e ao Poder Judiciário.

O que o SCD nº 5, de 2017, pretende é encerrar a discussão sobre a matéria, mediante a inserção de dispositivos no art. 30 da Lei nº 12.973, de 2014, para prever que os benefícios fiscais relativos ao ICMS, tenham sido ou não concedidos no âmbito da “guerra fiscal”, serão considerados subvenção para investimento. Com isso, serão afastados os ônus decorrentes da incidência do IRPJ, da CSLL, da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins.

Embora a questão seja tormentosa do ponto de vista jurídico e possa gerar posicionamentos contrários à proposição, é importante a manutenção das regras inseridas pela Câmara dos Deputados. A preservação dos benefícios previstos no SCD nº 5, de 2017, constitui um dos pontos fundamentais para que se encerrem os efeitos tributários negativos decorrentes de incentivos fiscais de ICMS.

Caso sejam deixados sem tratamento os passivos tributários federais das empresas relacionados aos mencionados benefícios, o cenário econômico que se quer evitar continuará, em parte, a existir. É necessário eliminar a insegurança jurídica decorrente de cobranças fiscais, de forma que as empresas possam reverter provisionamentos e retomar os investimentos.

Para que tal objetivo seja atingido, mantido o objeto aprovado pela Câmara dos Deputados, é necessário adequar a redação do § 4º do art. 30 da Lei nº 12.973, de 2014, na forma do SCD, para substituir a expressão “nos termos do *caput* deste artigo” por “vedada a exigência de outros requisitos ou condições não previstos neste artigo”. Com essa redação, a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) não poderá alegar que devem ser feitas exigências não previstas no texto do art. 30 do referido Diploma Legal. Atinge-se, portanto, o escopo da Câmara dos Deputados, que é a observância estrita desse dispositivo e a consequente preservação da segurança jurídica.



É importante mencionar que a aprovação do SCD nº 5, de 2017, constituirá relevante avanço para a melhoria das relações entre os Estados no que toca à imposição e à cobrança do ICMS. A aprovação do SCD nº 5, de 2017, no entanto, é uma das fases do processo que busca encerrar a “guerra fiscal” de ICMS. Para alcançar resultados mais efetivos, é imprescindível, em um segundo momento, reformar o ICMS para que a imposição tributária observe o princípio do destino, de sorte a se arrecadar o imposto no Estado de consumo. Isso evitaria a possibilidade de o Estado conceder benefício que tenha de ser suportado por outro ente da federação, com todas as consequências nefastas que isso impõe no modelo atual.

O Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 1, de 2013, que busca convergir as alíquotas interestaduais de ICMS a 4%, caminha nessa linha. Atualmente, por força da Resolução do Senado Federal nº 22, de 1989, as alíquotas estão fixadas em 12% e em 7%. Com a redução, além de serem diminuídas as chances de concessão de incentivos para operações interestaduais, haverá redistribuição das receitas de ICMS para os Estados menos favorecidos, onde há o consumo dos bens produzidos nos Estados mais desenvolvidos, o que proporcionará a redução de desigualdades regionais.

Entretanto, a aprovação do PRS nº 1, de 2013, como se sabe, depende de compensações financeiras que devem ser assumidas pela União. O Poder Executivo chegou a sinalizar, mediante a instituição de fundo por meio da Medida Provisória (MPV) nº 683, de 13 de julho de 2015, auxílio financeiro para os Estados e o Distrito Federal durante o período de convergência de alíquotas de ICMS. Entretanto, não houve efetivo aporte de recursos. Além disso, a MPV acabou não convertida em lei, o que demonstrou, na prática, o desinteresse do Governo, naquele momento, de realmente solucionar o problema.

De toda sorte, assim que as condições fiscais permitirem e houver interesse do Poder Executivo em prestar auxílio financeiro, o Senado Federal, competente para tratar da matéria, ante o disposto no inciso IV do § 2º do art. 155 da Constituição Federal, deverá retomar o tema e contribuir para essa relevante questão tributária nacional.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela **aprovação** do Substitutivo da Câmara dos Deputados nº 5, de 2017, ao Projeto de Lei do Senado nº 130, de 2014 – Complementar, com as seguintes ressalvas:



- **rejeição** dos §§ 3º e 4º do art. 3º do SCD nº 5, de 2017, com a consequente renumeração dos demais dispositivos e das respectivas referências internas; e,

- **substituição**, exclusivamente para fins de adequação redacional, da expressão “nos termos do *caput* deste artigo”, prevista no § 4º do art. 30 da Lei nº 12.973, de 13 de maio de 2014, na redação proposta pelo art. 9º do SCD nº 5, de 2017, por “vedada a exigência de outros requisitos ou condições não previstos neste artigo”.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

