

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2015 - COMPLEMENTAR

Altera a Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, para regular a forma de concessão de 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, em atendimento ao disposto no art. 155, § 2º, inciso XII, alínea g, da Constituição Federal.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Dê-se à ementa da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, a seguinte redação:

“Estabelece a forma de celebração e ratificação dos convênios, oriundos de deliberação dos Estados e do Distrito Federal, para a concessão de 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, em atendimento ao disposto no art. 155, § 2º, inciso XII, alínea g, da Constituição Federal.” (NR)

Art. 2º Os arts. 1º, 2º, 4º e 8º da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, vigorarão com as seguintes redações:

“**Art. 1º** As 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 serão concedidos ou revogados, no todo ou em parte, nos termos de convênios celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal, segundo esta Lei Complementar.



SF/15235.86605-90

§ 1º. O disposto neste artigo também se aplica:

I – à redução da base de cálculo e da alíquota interna para patamar inferior à alíquota interestadual;

II - à concessão de anistia, remissão, subsídio, isenção e crédito presumido;

III – à devolução total ou parcial, direta ou indireta, condicionada ou não, do tributo ao contribuinte, a responsável ou a terceiros; e

IV – a quaisquer outros incentivos ou favores fiscais ou financeiro-fiscais, concedidos com base no imposto referido no *caput*, dos quais resulte redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus.

§ 2º As prorrogações e as extensões das isenções, incentivos e benefícios fiscais vigentes nesta data ao amparo desta Lei Complementar serão enquadradas como concessões.” (NR)

“Art. 2º

§ 2º A autorização para a concessão e a revogação, total ou parcial, de isenções, incentivos e benefícios fiscais dependerá, cumulativamente, de voto favorável de, no mínimo:

I – dois terços das Unidades da Federação representadas; e

II – uma Unidade da Federação de cada uma das cinco Regiões Geográficas do País.

§ 4º Caso o número obtido em decorrência do disposto no inciso I do § 2º não seja um número inteiro, o número necessário de votos favoráveis será correspondente ao número inteiro imediatamente superior.” (NR)

“Art. 4º

§ 2º Considerar-se-á rejeitado o convênio que não for expressa ou tacitamente ratificado, cumulativamente, pelo Poder Executivo de, no mínimo:

I – dois terços das Unidades da Federação; e

II – uma Unidade da Federação de cada uma das cinco Regiões Geográficas do País.” (NR)



SF/15235.86605-90

“Art. 8º

.....
III – a proibição de recebimento de transferências voluntárias, ressalvadas as destinadas às ações de assistência social, educação e saúde, de obtenção de garantia, direta ou indireta, de outro ente, e de contratação de operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.” (NR)

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Recentemente, o Poder Legislativo Federal tem debatido importantes proposições legislativas que versam sobre o pacto federativo, em especial sobre a arrecadação e a distribuição de receitas tributárias. Em 2013, houve a aprovação de novos critérios para a distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, que levarão em consideração as mudanças na população e na renda domiciliar *per capita* ao longo do tempo.

Em 2014, houve a elevação de um ponto percentual das receitas do imposto sobre produtos industrializados e do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza destinadas ao Fundo de Participação dos Municípios. Este ano houve a promulgação da Emenda Constitucional nº 87, que prevê a repartição da receita do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) no comércio interestadual quando o consumidor for não contribuinte (aquele que não realiza, com habitualidade ou em volume que caracteriza intuito comercial, operações sujeitas ao imposto), segundo as mesmas regras já existentes para os consumidores que são contribuintes do imposto.



Além disso, o Senado Federal aprovou, em 2015, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 130, de 2014, que versa sobre a convalidação dos incentivos fiscais que foram concedidos fora das regras estabelecidas pela Lei Complementar (LCP) nº 24, de 1975, até a data de início da produção de efeitos da lei resultante da conversão desse PLS, que ocorrerá na data de sua publicação. Com essa proposição, não haverá razões para o Supremo Tribunal Federal (STF) publicar Súmula Vinculante em que se decrete a inconstitucionalidade de todos os benefícios concedidos unilateralmente pelos Estados e o Distrito Federal.

Desse modo, o risco jurídico que ameaça os investimentos realizados ou em realização pelo setor produtivo deixará de existir. Isso é muito importante para evitar a cobrança imediata de dívidas tributárias, que facilmente superariam R\$ 500 bilhões, considerando-se a estimativa de mais de R\$ 100 bilhões de benefícios desfrutados em cada ano do prazo decadencial de cinco anos do crédito tributário. Caso essa cobrança bilionária fosse levada a cabo, diversos empreendimentos iriam à falência, com prejuízos econômicos e sociais incalculáveis, em um momento em que a economia nacional e as finanças públicas das três esferas da Federação passam por dificuldades consideráveis.

No entanto, a convalidação dos benefícios somente atinge o passado, de modo que é necessária a atualização da LCP nº 24, de 1975, que já possui quarenta anos e não mais condiz com a realidade do País, uma vez que foi editada em outro cenário econômico e político, antes da democratização do País, em um governo de exceção, autoritário. Afinal, em nenhum órgão colegiado a aprovação de determinada matéria exige quórum de unanimidade ou de quatro quintos de seus integrantes.

Por exemplo, a aprovação ou o cancelamento de Súmula Vinculante pelo STF exige decisão favorável de dois terços dos seus membros. Já as decisões do Comitê de Política Monetária do Banco Central do Brasil sobre a taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (taxa Selic) exigem maioria simples. Além do mais, tramita no STF a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 198, de 2009, que objetiva a não recepção dos artigos da LCP nº 24, de 1975, relacionados aos quóruns de celebração e ratificação dos convênios de concessão ou revogação dos incentivos fiscais.

A bem da verdade, como os instrumentos de política de desenvolvimento regional a cargo da União foram insuficientes para atrair adequadamente novos investimentos para as áreas do País menos desenvolvidas economicamente, os Estados, legitimamente, buscaram criar condições próprias para a aceleração da redução das disparidades regionais. Uma dessas condições foi a concessão de incentivos fiscais e financeiros para a atração de novos investimentos ou a realocação de plantas industriais já existentes.

Infelizmente, a rigidez extrema para a ratificação de qualquer incentivo fiscal, consubstanciada na exigência de unanimidade dos Estados e do Distrito Federal, contribuiu para o elevado número de benefícios que os entes regionais concederam unilateralmente a partir dos anos 1990, com o intuito de elevar a geração de empregos, aumentar o nível de vida da população, dinamizar as atividades comerciais regionais e integrar melhor economicamente o território nacional.

Não restam dúvidas de que a excessiva rigidez prejudica os interesses de cada unidade federativa, pois basta um Estado ou o Distrito Federal ser contra a realização de um convênio de concessão de isenção, incentivo ou benefício fiscal para não haver a formalização de tal convênio, mesmo que haja interesse das outras vinte e seis unidades federativas. Essa situação atual vincula a vontade da maioria à vontade da minoria.

Ciente da oportunidade política criada pela discussão do Projeto de Resolução do Senado nº 1, de 2013, que objetiva reduzir as alíquotas interestaduais do ICMS, e da Medida Provisória nº 683, de 2015, que institui os fundos de desenvolvimento regional e infraestrutura e de compensação das perdas de arrecadação decorrentes do processo de convergência das alíquotas interestaduais do ICMS, proponho este PLS – Complementar, para atualizar alguns pontos críticos da LCP nº 24, de 1975.



Primeiramente, há reformulação da ementa e do art. 1º da LCP nº 24, de 1975, para adequá-los ao texto constitucional, pois os fatos geradores do mais importante tributo estadual não se restringem apenas às operações de circulação de mercadorias, tendo passado a abranger, também, serviços de transportes intermunicipal e interestadual, bem como serviços de comunicação. Além disso, é importante detalhar melhor os tipos de incentivos e benefícios fiscais sujeitos à aplicação da referida LCP. Adicionalmente, o quórum para as decisões de aprovação ou revogação, total ou parcial, dos convênios de concessão das isenções, incentivos e benefícios fiscais passa a ser de, no mínimo, dois terços das unidades federadas presentes na reunião e de uma unidade federada de cada Região Geográfica.

A ratificação dos convênios obedecerá aos mesmos critérios, com a diferença de que o quórum de dois terços dos Estados e do Distrito Federal refere-se a todas as unidades federadas, inclusive àquelas que não participaram da reunião de aprovação ou revogação do convênio. Não há nenhum problema em se estipular o quórum de dois terços das unidades federadas para a ratificação dos convênios, pois, de um lado, o PLS nº 130, de 2014, utiliza-se do mesmo quórum para aprovar e ratificar a convalidação dos incentivos passados e, de outro lado, a própria Constituição determina que o Senado Federal aprove as alíquotas máximas do ICMS nas operações internas por meio dos votos favoráveis de dois terços de seus membros.

Ademais, a exigência de voto de, no mínimo, uma unidade federada de cada Região Geográfica objetiva impedir que haja conluio na aprovação de determinado convênio entre determinadas regiões, em prejuízo de uma outra. Essa medida resguarda a criação de outros problemas na Federação. Por fim, o presente PLS, de natureza complementar, cria novas sanções aos entes que eventualmente descumpram as regras de aprovação e revogação dos convênios. Eles deixarão de receber transferências voluntárias, exceto as destinadas às ações de assistência social, educação e saúde, não obterão garantias de outro ente da Federação nem poderão contratar novas operações de crédito, com a ressalva das operações destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária e à redução das despesas de pessoal.



Diante do exposto, conto com a colaboração dos Nobres Pares para a aprovação desta importante proposição legislativa, a qual contribui, sem dúvida, para o aprimoramento do pacto federativo.

Sala das Sessões,

Senadora **SIMONE TEBET**



SF/15235.86605-90