



SENADO FEDERAL

Senador Armando Monteiro

**PARECER N° , DE 2018**

SF/18686.02690-19

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 155, de 2015 - Complementar, que *acrescenta dispositivos na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para disciplinar os benefícios tributários.*

**RELATOR: Senador ARMANDO MONTEIRO**

**I – RELATÓRIO**

Submete-se a esta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 155, de 2015 - Complementar, da Senadora Lúcia Vânia, que acrescenta os arts. 14-A a 14-D à seção da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) que trata de renúncia tributária, com o objetivo de regulamentar a concessão de benefícios tributários pelos entes da federação.

Inicialmente, o PLS define o que seja benefício ou gasto tributário “a desoneração legal de tributo, em exceção a sua legislação de referência, que conceda tratamento preferencial a grupos de contribuintes, com o fim de alcançar objetivos de interesse público”.

O PLS determina que qualquer benefício tributário deve ser instituído por meio de lei específica, nos termos do § 6º do art. 150 da Constituição, e que esta lei deve determinar:



## SENADO FEDERAL

Senador Armando Monteiro

I – objetivos, metas e indicadores que possibilitem a avaliação dos resultados alcançados; II – órgão gestor do benefício; III – vigência de até oito anos e revalidação legislativa a cada quatro anos; e IV – avaliação a cada dois anos.

Os entes da Federação deverão divulgar anualmente relatório enumerando cada um dos benefícios tributários vigentes, acompanhados das seguintes informações:

I – lei que os instituiu; II – as informações obrigatórias previstas na lei que instituiu os benefícios; e III – estimativa da renúncia de receita nos três exercícios anteriores e da previsão da renúncia de receita no exercício em curso e nos dois seguintes.

O referido relatório será apreciado pelo respectivo Poder Legislativo juntamente com a lei do orçamento anual e apresentado, tanto quanto possível, com a mesma classificação e abertura das despesas orçamentárias.

Os entes da Federação deverão enviar ao respectivo Poder Legislativo, em até noventa dias a contar da data de aprovação da lei resultante do PLS, projeto de lei ajustando as leis instituidoras dos benefícios tributários para que atendam às alterações legais promovidas pelo PLS.

Em sua justificação, a nobre autora afirma que as alterações propostas visam suprir em parte as lacunas no regramento dos benefícios tributários. A LRF é o espaço legal apropriado por ser lei nacional aplicável a todos os entes federados. O que se pretende é padronizar as leis instituidoras de benefícios tributários para que prevejam mecanismos de avaliação e prazos. Ademais, busca-se definir benefícios tributários e regrar a apresentação de relatórios com estimativas de perdas de receita e avaliações a respeito do alcance das metas estipuladas. Tais informações são indispensáveis para que o Poder Legislativo, os órgãos de controle e toda a sociedade possam melhor avaliar e decidir a respeito da conveniência dos benefícios tributários.

O PLS foi distribuído apenas a CAE, onde fui designado relator. Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

SF/18686.02690-19



## SENADO FEDERAL

Senador Armando Monteiro

## II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos do art. 99, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre os aspectos econômicos e financeiros de qualquer matéria que lhe seja submetida por despacho do Presidente ou deliberação do Plenário. Como a proposição foi distribuída apenas a CAE, iremos fazer também a análise jurídica.

Quanto à constitucionalidade e juridicidade, não há óbices ao projeto em análise, pois, nos termos do art. 24, inciso I, da Constituição Federal, compete à União, concorrentemente com Estados e o Distrito Federal, legislar sobre direito tributário e direito financeiro. O assunto também não figura entre as competências privativas do Presidente da República, previstas nos arts. 61 e 84 da Carta Magna.

O projeto foi apresentado na forma de PLS – Complementar, de forma que ele atende à exigência constitucional de lei complementar para tratar de normas gerais de finanças públicas, conforme prevê o art. 163, inciso I, da Carta Magna.

Quanto ao mérito, concordamos com as alterações propostas, pois apesar das restrições impostas pelo texto constitucional e pela LRF à concessão de benefícios tributários, ainda prolifera o uso de benefícios tais como redução de alíquotas ou isenção de tributos em favor de determinados setores ou atividades, sem a necessária avaliação dos custos incorridos nem dos benefícios alcançados, o que termina por levar a um uso ineficiente dos limitados recursos públicos e fazer com que muitos desses gastos tributários se sustentem apenas devido à organização e à pressão dos setores beneficiados.

As alterações promovidas pelo PLS exigem que a lei que institua qualquer benefício tributário determine os objetivos e metas de política pública a serem alcançados com a instituição do benefício e apresente indicadores que permitam a avaliação dos resultados alcançados; o órgão gestor do benefício; vigência de até oito anos e revalidação legislativa a cada quatro anos; e avaliação a cada dois anos. Dessa forma, a validade máxima de um benefício tributário será de até 8 anos e apenas se, após as avaliações obrigatórias de seus resultados, o benefício for revalidado pelo Poder Legislativo.

SF/18686.02690-19



## SENADO FEDERAL

Senador Armando Monteiro

Os entes da federação deverão apresentar relatório anual detalhado com informações sobre os benefícios tributários vigentes, inclusive estimativa de renúncia de receita e resultado da avaliação dos resultados proporcionados pelos benefícios. Assim, espera-se garantir transparência em relação aos custos dos benefícios tributários, de forma que se permita avaliar de forma objetiva se eles alcançaram seus objetivos de política pública de forma eficiente.

Enfim, o PLS nº 115, de 2015, aprimora o arcabouço legal referente a concessão de benefícios tributários, de forma a garantir uma melhor alocação dos recursos públicos.

Todavia, consideramos que alguns aspectos do PLS apresentado podem ser flexibilizados com ganhos para o processo legislativo e para a política pública a ser incentivada.

Assim, propomos nova redação ao art. 1º no que tange à definição de benefício tributário. Não há consenso doutrinário acerca do conceito de benefício tributário. A legislação tributária traz muitas situações peculiares sobre as quais não há consenso se são incentivo ou benefício tributário ou apenas subsídio financeiro. O termo “desoneração legal” é muito restrito para abranger todas as hipóteses de benefícios fiscais, e parece se limitar ao efeito financeiro no valor do tributo, seja alterando sua base de cálculo, seja excluindo o sujeito passivo da tributação, mas outras hipóteses podem ser um benefício e não implicar desoneração legal, como, por exemplo, os parcelamentos especiais ou adiamento do vencimento do tributo. Por sua vez, os tributos nem sempre são instituídos de modo objetivo, a se enquadrar nesse conceito de “legislação de regência”, por exemplo, o caso do PIS/Cofins, cuja legislação é bem complexa e detalhista, o que inviabiliza a aplicação desse termo.

No intuito de simplificar-se o controle proposto, sem prejuízo da transparência, supervisão e da necessária avaliação periódica por parte do Poder Legislativo, propõe-se suprimir a existência de vigência do benefício de natureza tributária por até oito anos, uma vez que compete aos Poderes Executivo e Legislativo, em cada caso, avaliar a manutenção ou não do benefício de natureza tributária ou incentivo. Nesse sentido, sugere-se alteração na redação do art. 14-B e do art. 14-D.

SF/18686.02690-19



## SENADO FEDERAL

Senador Armando Monteiro

Por fim, consideramos que a avaliação não deve ser requisito constante da lei específica do benefício, mas seu modo de controle posterior.

### III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 155, de 2015 - Complementar, com a seguinte emenda:

#### EMENDA Nº - CAE

Dê-se aos arts. 1º e 2º do PLS nº 155, de 2015 - Complementar, a seguinte redação:

**Art. 1º** A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar acrescida dos seguintes artigos:

“**Art. 14-A.** Considera-se benefício de natureza tributária para os fins desta Lei Complementar a desoneração legal de tributo, em exceção a sua legislação de referência, de forma subjetiva, com o fim de alcançar objetivos de interesse público, em caráter compensatório ou incentivador.

§ 1º Considera-se como legislação de referência de um tributo a regra geral de sua aplicação, tendo como premissa básica o atendimento a princípios e normas tributárias da Constituição Federal.

§ 2º É característica do benefício de natureza tributária acarretar renúncia de receitas, equivalendo a um gasto indireto do Estado para a consecução dos objetivos de que trata o *caput* deste artigo.

**Art. 14-B.** A lei que institua benefício de natureza tributária sujeito a habilitação deverá contemplar explicitamente:

I – objetivos, metas e indicadores que possibilitem a avaliação dos resultados alcançados;

II – órgão gestor do benefício em relação à finalidade para o qual foi instituído;

III- vigência por período determinado de tempo.

SF/18686.02690-19



## SENADO FEDERAL

Senador Armando Monteiro

SF/18686.02690-19

*Parágrafo único.* Deverá haver avaliação dos resultados alcançados a cada dois anos.

**Art. 14-C.** Os entes da Federação deverão divulgar anualmente relatório enumerando cada um dos benefícios tributários vigentes, acompanhados das seguintes informações:

I – lei que os instituiu;

II – informações previstas nos incisos I a III do art. 14-B; e

III – estimativa da renúncia de receita nos três exercícios anteriores e da previsão da renúncia de receita no exercício em curso e nos dois seguintes.

§ 1º O relatório previsto no *caput* será apreciado pelo respectivo Poder Legislativo juntamente com a lei do orçamento anual e apresentado, tanto quanto possível, com a mesma classificação e abertura das despesas orçamentárias.

§ 2º O relatório previsto no *caput* poderá ser apresentado juntamente com o documento a que se refere o inciso II do art. 5º desta Lei Complementar.

§ 3º A memória de cálculo das estimativas e previsões determinadas no inciso III do *caput* deverá ser disponibilizada em meios eletrônicos de acesso público.

**Art. 14-D.** Os entes da Federação deverão divulgar a avaliação periódica de cada benefício tributário, contendo análise sobre o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos e eventuais correções da meta.

§ 1º A avaliação periódica será apreciada pelo competente Poder Legislativo e Tribunal ou Conselho de Contas, seja quanto ao cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos, seja quanto ao atendimento do disposto nesta Lei Complementar.

§ 2º A avaliação deverá ser apresentada também ao término do prazo de vigência do benefício e durante a sua revalidação.”



SENADO FEDERAL

Senador Armando Monteiro

**Art. 2º** Os entes da Federação deverão enviar ao respectivo Poder Legislativo, em até noventa dias a contar da data de aprovação desta Lei Complementar, projeto de lei ajustando as leis instituidoras dos benefícios tributários para que atendam as exigências previstas nos incisos I a III do art. 14-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/18686.02690-19