

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 22, de 2019, da Senadora Maria do Carmo Alves, que *altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que ‘estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências’*, para estabelecer que as renúncias fiscais tenham prazo determinado, objetivos, metas e órgão responsável por sua supervisão.



SF/19863.79758-35

Relator: Senador **ALESSANDRO VIEIRA**

I – RELATÓRIO

É submetido a esta Comissão o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 22, de 2019.

A proposição é composta por dois artigos. O primeiro modifica o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000). Trata-se de introduzir novo parágrafo determinando que os *projetos de lei aprovados ou medidas provisórias que resultem em renúncia de receita em razão de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial, ou que vinculem receitas a despesas, órgãos ou fundos, deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos e prever objetivos, metas e indicadores relativos à política pública fomentada, bem como indicação do órgão responsável por sua supervisão, acompanhamento e avaliação.*

O segundo contém a cláusula de vigência e estipula que a norma resultante entrará em vigor em 1º de janeiro do exercício subsequente ao da sua aprovação.

Na Justificação, a autora sustenta o seguinte:

O presente projeto pretende estabelecer que as renúncias fiscais devem ter prazo determinado, não superior a cinco exercícios. Com efeito, trata-se de incorporar às normas gerais sobre finanças públicas o disposto nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) da União de 2015 a 2018 (...).

Com o estabelecimento dessas obrigações na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, ganha-se em termos de abrangência, já que as LDOs recém-mencionadas alcançam tão somente o Governo Federal, e de permanência, uma vez que as LDOs têm eficácia limitada no tempo, podendo a atual prudência do texto legal dar lugar a um novo ciclo de descuido com as receitas públicas na falta de uma determinação legal mais firme nesse sentido.

Apresentada em 12 de fevereiro último, a matéria será analisada pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), cabendo a mim relatá-la.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão, nos termos do art. 97 do Regimento Interno, estudar e emitir parecer sobre os assuntos submetidos ao seu exame.

O PLP nº 22, de 2019, preenche os requisitos de juridicidade, tais como inovação, coercibilidade, generalidade, abstratividade e imperatividade. Além do mais, ele está, em linhas gerais, sintonizado com nosso ordenamento legal e constitucional. Com efeito, ao tratar da renúncia de receitas, o projeto pertence ao rol de atribuições legislativas do Congresso Nacional, bem como não se insere entre aquelas que competem privativamente ao Presidente da República, conforme, respectivamente, o inciso II do art. 48 e o § 1º do art. 61, ambos da Lei Maior.

Uma ressalva importante é a previsão de que os projetos de lei aprovados que resultem em renúncia de receita precisarão indicar o *órgão responsável por sua supervisão, acompanhamento e avaliação*. Como essa indicação é, na forma do art. 61, § 1º, inciso II, alínea *b*, da Carta Magna, competência privativa do Presidente da República, semelhante determinação representa uma extrapolação do mandamento constitucional, pois restringiria a capacidade parlamentar para propor leis dispondo sobre esse tema. Impõe-se, portanto, suprimir esse trecho, o que faremos mediante a apresentação de uma emenda.



Destaque-se que a espécie legislativa adotada condiz com o disposto no inciso I do art. 163 da Carta Magna, que estabelece que o tema “finanças públicas” deve ser disciplinado por lei complementar. Convém ainda frisar que a técnica legislativa empregada é apropriada, observando os ditames das Leis Complementares nºs 95, de 1998, e 107, de 2001, que dispõem *sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal*.

Em relação ao mérito, é ponto pacífico que o Brasil ampliou exageradamente os incentivos ou benefícios tributários, financeiros, creditícios ou patrimoniais no passado recente, contribuindo para os déficits orçamentários recorrentes que temos observados nos três níveis de governo. Muitas concessões ou ampliações ocorreram em caráter permanente, sem clareza sobre metas e objetivos, e desacompanhados de indicadores que pudessem ser avaliados. No âmbito federal, somente com a promulgação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2015 (Lei nº 13.080, de 2015) é que essa prática, no que tange ao prazo, começou a ser cerceada. Naquele exercício e nos três seguintes foi introduzida a seguinte disposição:

Os projetos de lei aprovados ou medidas provisórias que resultem em renúncia de receita em razão de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial, ou que vinculem receitas a despesas, órgãos ou fundos, deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos.

A LDO para 2019 (Lei nº 13.707, de 2018), a seu tempo, é ainda mais restritiva e veda *a concessão e a ampliação de incentivos ou benefícios de natureza financeira, tributária, creditícia ou patrimonial, exceto a prorrogação por prazo não superior a cinco anos, desde que o montante do incentivo ou benefício prorrogado seja reduzido em pelo menos dez por cento ao ano e que o respectivo ato seja acompanhado dos objetivos, metas e indicadores relativos à política pública fomentada, bem como da indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação (vide o § 1º do art. 116)*.

Trata-se, porém, de determinações transitórias, valendo por um único exercício, e que não alcançam os entes subnacionais. Acerca desse último aspecto, impõe-se notar que os governos estaduais também concedem incentivos e benefícios tributários, financeiros, creditícios ou patrimoniais, frequentemente deprimindo receitas repartidas com os governos municipais.



Assim, o PLP nº 22, de 2019, ao limitar a cinco exercícios as concessões e ampliações de incentivos e benefícios, está tornando ao mesmo tempo perene e universal esse princípio basilar de gestão fiscal responsável. Além do mais, ele inova inclusive em relação ao marco legal federal ao exigir a fixação de objetivos, metas e indicadores relativos à política pública fomentada. Trata-se de um passo fundamental, já tardio, para o aprimoramento das nossas políticas públicas.

Entendo, porém, que podemos ir um pouco além. Podemos delimitar melhor os objetivos, metas e indicadores que precisarão ser fixados. Os dois primeiros devem ser descritos de forma clara e precisa, especificando o resultado final a ser alcançado, com seus desdobramentos a cada exercício. Já os últimos devem ser, preferencialmente, de natureza quantitativa, contemplando variáveis como o número de empregos, o fluxo de comércio exterior, o produto da arrecadação, por tributo e por nível de governo, e outros benefícios relevantes de ordem econômica, ambiental e social. Isso também será contemplado na emenda que apresentaremos.

III – VOTO

Diante do exposto, manifesto voto pela aprovação do PLP nº 22, de 2019, com a emenda a seguir:

EMENDA Nº – CAE

O art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, alterado pelo art. 1º do Projeto de Lei nº 22, de 2019 (Complementar), passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 1º**.....

‘**Art. 14.**

§ 4º Os projetos de lei aprovados ou medidas provisórias que resultem em renúncia de receita em razão de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial, ou que vinculem receitas a despesas, órgãos ou fundos, deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos e prever objetivos e metas claras, contendo, valores e prazos definidos, assim como prevendo indicadores mensuráveis relativos à cada uma das metas da política pública fomentada.



§ 5º Os objetivos e as metas tratados no § 4º serão descritas, no ato normativo de sua instituição e nos atos administrativos de sua concessão ou ampliação, de forma clara e precisa, especificando o resultado final a ser alcançado, com seus desdobramentos a cada exercício.

§ 6º Os resultados tratados no § 4º serão, preferencialmente, de natureza quantitativa, contemplando variáveis como o número de empregos gerados, o fluxo de comércio exterior estimulado, a variação do produto da arrecadação, por tributo e por nível de governo, e outros benefícios relevantes de ordem econômica, ambiental ou social.’ (NR)”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

