



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 41, de 2019, do Senador Esperidião Amin, que *altera dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelecendo critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão, alteração e avaliação periódica dos impactos econômico-sociais de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa, e dá outras providências.*

Relator: Senador **LUIZ DO CARMO**

I – RELATÓRIO

Chega a esta Comissão, para análise, o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 41, de 2019, de autoria do Senador Esperidião Amin, cujos principais objetivos são obrigar a avaliação periódica dos impactos econômicos e sociais de políticas públicas que concedam benefícios a pessoas jurídicas por meio da redução de receitas ou aumento de despesas, bem como estabelecer critérios para a concessão desses benefícios. Para tanto, altera a Lei Complementar nº 101, de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei nº 5.172, de 1966, conhecida como Código Tributário Nacional (CTN), e a Lei Complementar nº 105, de 2001, que dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras.



SF/19367.03927-84



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

O PLP é composto de cinco artigos, sendo o último a cláusula de vigência, que ocorrerá noventa dias após a publicação da Lei. Os dois primeiros artigos modificam a LRF, o art. 3º altera o CTN e o art. 4º a Lei Complementar nº 105, de 2001.

O art. 1º altera a redação dos arts. 2º e 4º da LRF e insere nela os arts. 14-A e 14-B.

Para o art. 2º da LRF, o PLP conceitua incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial, do qual ocorra diminuição de receita ou aumento de despesa. A definição inclui o que se entende tradicionalmente como incentivos ou benefícios fiscais (alíquotas especiais, subsídios explícitos etc.), bem como subsídios implícitos, na forma de empréstimos concedidos com juros abaixo do custo de captação para o governo ou de cessão (temporária ou permanente) de bens patrimoniais de ente da Federação a custo inferior (incluindo o custo de oportunidade) ao que incide sobre o setor público.

Para o art. 4º da LRF, o PLP estabelece que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deverá especificar limite global para os benefícios e incentivos, podendo, também, especificar sublimites. O limite global será verificado bimestralmente quando da avaliação do cumprimento das metas fiscais.

A LDO também deverá conter um Anexo de Benefícios e Incentivos, que avaliará o impacto fiscal de cada benefício ou incentivo no exercício anterior, bem como avaliará os resultados decorrentes da política, levando-se em consideração os critérios de avaliação e os objetivos propostos.

O art. 14-A, a ser inserido na LRF, estabelece que a concessão, ampliação ou renovação de qualquer incentivo ou benefício de que trata a Lei deve especificar os objetivos da política pública e estabelecer metas de desempenho a serem alcançadas ao longo do período, bem como atender aos critérios de funcionalidade, efetividade, além dos princípios de publicidade, impessoalidade, legalidade, moralidade e eficiência. Nenhum benefício



SF/19367.03927-84



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

poderá ultrapassar o prazo de cinco anos, podendo, contudo, ser renovado indefinidamente, desde que, nos cinco anos anteriores, pelo menos 75% das metas propostas tenham sido atingidas e que tenham sido estabelecidas novas metas para o período vindouro. Ademais, a instituição, ampliação ou renovação dos benefícios fica condicionada ao atendimento dos limites globais (e, eventualmente, sublimites) que passarão a ser propostos na LDO.

O art. 14-B prevê que todo e qualquer incentivo ou benefício de que trata a Lei deverá ser submetido a avaliação anual. Será necessário publicar, com periodicidade no mínimo anual, a lista de beneficiários dos incentivos ou benefícios, com os respectivos valores aproveitados. Sobre o controle, o artigo em questão prevê que o regulamento determinará o órgão gestor do incentivo ou benefício, que será responsável pelo acompanhamento, monitoramento e avaliação periódica anual. Além disso, o tribunal de contas com jurisdição sobre o ente da Federação emitirá parecer a respeito do cumprimento das metas, de eventuais falhas ou lacunas metodológicas e de eventuais recomendações ao Poder Legislativo para alterar as condições para concessão do benefício ou incentivo. Esse parecer será enviado ao Poder Legislativo, que deverá levá-lo em consideração ao deliberar sobre eventual prorrogação do incentivo ou benefício.

O art. 2º do PLP altera o título da Seção II do Capítulo III da LRF, de “Da Renúncia de Receita” para “Dos Incentivos ou Benefícios de Natureza Tributária, Financeira, Creditícia ou Patrimonial, e da Renúncia de Receita”.

O art. 3º do PLP altera o art. 198 do CTN, para autorizar a Fazenda Pública a divulgar informações referentes aos incentivos ou benefícios de que trata a Lei, cujo beneficiário seja pessoa jurídica.

Também para aumentar a publicidade, o art. 4º do PLP altera o art. 1º da Lei Complementar nº 105, de 2001, para estabelecer que não constitui violação do dever de sigilo por parte das instituições financeiras a prestação ou publicação de informações relativas à identificação dos beneficiários (quando for pessoa jurídica) e dos valores aproveitados na concessão do incentivo ou benefício.



SF/19367.03927-84



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

Observe-se que as propostas do PLP se restringem aos incentivos e benefícios concedidos a pessoas jurídicas.

Na justificação do projeto, o Senador Esperidião Amim chama atenção para a evolução do gasto tributário, que saltou de R\$ 116 bilhões em 2009 para R\$ 275 bilhões em 2017. Para 2019, a estimativa atinge R\$ 306 bilhões. São os recursos que passaram a ser conhecidos como “bolsa empresário”.

De acordo com o autor, o problema não é conceder incentivos, benefícios ou desonerações. Há situações em que essas concessões são justificáveis, mas é necessário que sejam apresentados resultados reais, ou seja, que o esforço da sociedade, ao abrir mão de recursos públicos, seja recompensado por meio de políticas que retornem tais benefícios para a população.

Ainda segundo o autor, o arcabouço jurídico atual enfatiza os efeitos financeiros e orçamentários dos diferentes benefícios concedidos, mas é pouco eficaz para obrigar que os recursos sejam corretamente utilizados. O PLP, ao obrigar a avaliação dos impactos dos benefícios concedidos, fortalecerá a atribuição fiscalizadora do Parlamento e contribuirá para maior eficiência no uso dos recursos públicos.

Também argumenta o autor que, mesmo reconhecendo que a aprovação do PLP irá requerer exaustivo esforço da administração pública para elaborar as metas e conduzir as avaliações de desempenho, é inconcebível que, na atual situação de fragilidade fiscal, o governo continue criando, prorrogando ou ampliando incentivos e benefícios sem avaliar seus impactos.

A matéria foi distribuída somente para a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), onde, em 27 de fevereiro de 2019, me foi dada a honra de relatá-la.

Em 25 de maio de 2019, a matéria foi encaminhada à Secretaria Geral da Mesa, para dar prosseguimento à tramitação dos Requerimentos nºs



SF/19367.03927-84



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

468 e 469, de 2019, dos Senadores Randolfe Rodrigues e Rodrigo Cunha, para que o projeto seja encaminhado ao exame da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) e da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC).

Porém, ambos requerimentos foram retirados em definitivo pelos respectivos autores e a matéria voltou à sua tramitação inicial, para ser analisada apenas pela Comissão de Assuntos Econômicos, permanecendo sob minha relatoria.

Em 9 de julho de 2019, apresentei uma primeira versão de relatório, favorável ao projeto com nove emendas. Durante a discussão da matéria, em 13 de agosto de 2019, foram apresentadas seis emendas, todas de autoria do senador Plínio Valério, que nos leva a apresentar um novo relatório.

A Emenda nº 1 propõe acrescentar parágrafo ao art. 14-A, especificando que o estudo de avaliação de incentivos a pessoas jurídicas com finalidades de desenvolvimento regional “deve considerar as diretrizes estabelecidas pelos órgãos e superintendências pertinentes”.

A Emenda nº 2 também objetiva acrescentar parágrafo ao art. 14-A, ressaltando que o cumprimento das metas do incentivo ou benefício por contribuintes individuais, na manutenção ou renovação, seja excepcionado em casos de crescimento médio do PIB inferior a 1,0 % no período de avaliação, ou de crescimento negativo em qualquer dos anos do período, ou de “fatos não decorrentes de responsabilidade do beneficiário, dentre eles casos fortuitos, força maior, desastres naturais ensejadores de estado de calamidade pública, alterações climáticas atípicas, alterações político-econômicas internas e externas”.

Já a Emenda nº 3 propõe estender as regras do atual § 5º do art. 14-A também para a manutenção do benefício, além das circunstâncias já previstas de criação ou ampliação.



SF/19367.03927-84



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

A Emenda nº 4, por sua vez, propõe acrescentar alínea ao inciso II do § 2º do art. 14-A, incluindo a redução das desigualdades regionais como dimensão legítima na formulação de objetivos dos benefícios e incentivos.

A Emenda nº 5 acrescenta outro parágrafo ao art. 14-A, especificando que a renovação de incentivos destinados a pessoas jurídicas com fins de desenvolvimento regional será “automática” sempre que forem atingidas pelo menos 75 % das metas, conforme comprovado na avaliação periódica prevista no art. 14-A, § 3º, inciso II (além de inserir tal ressalva em dois outros dispositivos, referidos à avaliação anual dos incentivos e à fiscalização dos tribunais de contas sobre os mesmos). Na justificativa, alega que é necessário assegurar aos empresários garantias para investimentos de longa maturação, tanto porque as políticas têm horizonte de mais longo prazo do que cinco anos, quanto porque existem descontinuidades de programas motivadas por carência de recursos e razões meramente políticas.

Por fim, a Emenda nº 6 também propõe acrescentar parágrafo ao art. 14-A, especificando que qualquer “limitação, redução ou revogação” de incentivos destinados a pessoas jurídicas fique “condicionada à demonstração do atingimento da finalidade para o qual foi concedido”.

Propõe ainda modificar o inciso II do art. 14-B, para exigir que a avaliação de resultados para fins de modificação de um determinado incentivo contemple o atingimento dos objetivos originais de sua criação.

Na justificativa, alega-se que o horizonte temporal dos programas de desenvolvimento regional é frequentemente maior que cinco anos, sendo improvável que os objetivos sejam atingidos dentro desse prazo, o que implicaria encerramento antecipado do programa com prejuízo dos objetivos maiores de sua criação.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão avaliar os aspectos econômicos e financeiros das matérias que lhe são submetidas, assim como opinar sobre proposições que



SF/19367.03927-84



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

tratam de finanças públicas e normas gerais do direito financeiro e tributário. Como o PLP será analisado somente pela CAE antes de seguir para deliberação do Plenário, analisarei também seus aspectos jurídicos.

Não vislumbramos nenhum conflito entre o PLP e as normas constitucionais ou legais. O Congresso Nacional tem competência para legislar sobre todas as matérias de competência da União, inclusive sistema tributário e arrecadação, conforme prevê o inciso I e o *caput* do art. 48 da Constituição. Ademais, o objeto do PLP não se encontra entre aqueles de iniciativa privativa do Presidente da República, elencados no § 1º do art. 61, também da Constituição.

O PLP igualmente satisfaz a todos os requisitos de juridicidade, pois, além de se harmonizar com as normas vigentes, apresenta os requisitos de inovação, generalidade, abstratividade, imperatividade e coercibilidade.

Também entendemos ser correta a espécie legislativa adotada – lei complementar – tendo em vista que o PLP altera leis complementares (a LRF e a Lei Complementar nº 105, de 2001) e o Código Tributário Nacional, que, apesar de formalmente ser lei ordinária, foi recepcionado como lei complementar em sentido material pela Constituição de 1988, tendo em vista o disposto em seu art. 146.

De forma geral, o PLP está vazado em boa técnica legislativa, atendendo ao disposto na Lei Complementar nº 95, de 1998. Entretanto, alguns reparos deverão ser feitos, conforme explicaremos adiante.

No mérito, concordamos plenamente com a proposta. Conforme consta na justificação do projeto, a evolução do gasto tributário saltou de R\$ 116 bilhões em 2009 para R\$ 275 bilhões em 2017. Segundo relatório divulgado em maio de 2018 pela Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria do então Ministério da Fazenda, os subsídios da União atingiram R\$ 354,7 bilhões em 2017, correspondendo a 5,4% do PIB. Esse último montante engloba os gastos tributários e os benefícios financeiros e creditícios.



SF/19367.03927-84



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

Trata-se, portanto, de um volume imenso de recursos que não pode ser alocado da forma como vem sendo, sem qualquer análise mais profunda a respeito de seus impactos.

Em 2018, a Escola de Administração Fazendária (Esaf), por meio de concorrência pública, escolheu cinco projetos que tinham por objetivo justamente avaliar a eficiência dos gastos tributários, e que acabaram se transformando em um livro, intitulado “Contribuições Acadêmicas para a Política de Subsídios da União”. Vale a pena aqui revisitar algumas das conclusões.

Em termos de distribuição de renda, por exemplo, o Programa Bolsa Família atinge resultados superiores mobilizando cerca de 10% dos recursos despendidos pelo conjunto de gastos tributários ou apenas 25% dos recursos que deixam de ser arrecadados com a desoneração de produtos da cesta básica.

Além disso, a desoneração de impostos compartilhados, como o imposto sobre produtos industrializados, e a consequente redução nas transferências no âmbito do Fundo de Participação dos Municípios, reduziu a capacidade de execução de despesas pelos municípios, incluindo investimentos, o que refletiu em perda de bem-estar da população, sobretudo nas localidades mais pobres.

Esses são apenas exemplos de como é necessário empreender uma análise criteriosa de custo/benefício antes de o governo (em qualquer nível da Federação) sair distribuindo benesses fiscais. É necessário, como o PLP propõe, criar metas e monitorá-las, para saber se a finalidade para a qual determinado benefício foi concedido está, de fato, sendo alcançada.

Vale destacar que o objetivo não é proibir a concessão de incentivos ou benefícios fiscais. A teoria econômica é pródiga de exemplos que justificam alguns setores ou atividades receberem tratamento fiscal diferenciado. Benefícios fiscais se justificam, entre outros motivos, quando há falhas de mercado, por exemplo, setores que geram externalidades positivas (como saneamento, educação básica, saúde ou pesquisa e



SF/19367.03927-84



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

desenvolvimento) ou ausência de garantias reais (como no mercado de crédito para estudantes universitários ou *start-ups*). Também se pode justificar a concessão de subsídios para atingir objetivos de políticas públicas, por exemplo, ocupar áreas remotas do país ou melhorar a distribuição de renda.

O fato, contudo, de haver políticas públicas plenamente defensáveis e que exigem financiamento por meio de gastos tributários não quer dizer que toda política pública financiada por gasto tributário deva ser implementada. Este projeto busca, justamente, contribuir para separar o joio do trigo, ao exigir a avaliação de impacto socioeconômico desses gastos.

Como o projeto não prevê aumento de despesas públicas, não cabe fazer análise de seu impacto orçamentário-financeiro, como prevê a própria LRF, além do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Apresentamos algumas modificações visando o aprimoramento do projeto. De mérito, sugerimos alterar a redação proposta para o inciso VI do § 3º do art. 14-A da LRF, estabelecendo que atos administrativos deverão sujeitar-se aos requerimentos previstos nos incisos IV e V do § 3º. Na redação original do projeto, há uma incorreção que pode levar a uma atuação administrativa irracional. No texto original, o inciso VI, ao registrar que “as disposições deste parágrafo” se aplicam aos atos administrativos de renovação de concessões individuais, efetivamente induz ao entendimento de que se estaria pretendendo uma revisão global da política a cada novo ato concreto de concessão a um beneficiário. Se assim fosse, certamente a atividade administrativa ficaria colapsada, o que não faria sentido. Não foi essa certamente a intenção do autor; ao contrário, estou certo de que seu objetivo é exigir, nos atos de concessão a contribuintes individuais de incentivos estabelecidos previamente à entrada em vigor do projeto, tão somente, as mesmas metas individuais exigidas às concessões dos incentivos que vierem a ser estabelecidos sob as novas regras - até porque, se assim não for, surgiriam duas categorias de incentivos: aqueles que foram concedidos depois da lei (com períodos de até cinco anos de vigência), que para serem renovados precisariam de novas metas individuais, e os que tivessem sido



SF/19367.03927-84



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

previamente concedidos em caráter permanente ou por mais de cinco anos com base em leis anteriores, que nessa hipótese não precisariam da revisão individual.

Pois bem, as regras aplicáveis aos atos individuais não estão em todo o parágrafo terceiro, mas apenas em seus incisos IV e V (de fato, os incisos II e III abordam tão somente as metas de desempenho global da política, que só fazem sentido quando da renovação de atos normativos). Assim, para corrigir a mencionada falha, proponho retificar o texto do mencionado inciso VI para especificar que as disposições que se aplicam aos atos individuais de renovação de incentivos antigos são exatamente aquelas que também se aplicam aos atos individuais de renovação de incentivos novos (ou seja, não o parágrafo terceiro inteiro, mas os seus incisos IV e V).

Devo acrescentar ainda um novo inciso, o VII, ao § 3º do artigo 14-A, contendo duas modificações pontuais que, mantendo o princípio de exigência de avaliação dos benefícios e incentivos, contemplam situações específicas merecedoras de uma lógica mais racional na aplicação da lei aos casos administrativos concretos, atendendo à circunstância do contribuinte. O primeiro ponto é a defesa do contribuinte de boa-fé nos casos, infelizmente não muito raros, em que o incentivo financeiro é parte de um pacote de medidas de fomento que inclui ainda outros instrumentos de responsabilidade do poder público (como a oferta de algum tipo de infraestrutura pública, ou o estabelecimento de medidas de simplificação nos trâmites administrativos ou regulatórios). Nestes casos, e sempre sob a condição de que tais medidas adicionais sejam explicitamente previstas na legislação de criação e nos atos individuais de concessão, o inadimplemento pelo poder público das demais medidas integrantes do pacote tem uma parcela da responsabilidade por um eventual insucesso do investimento ao cumprir as metas; em outras palavras, o empresário que de boa-fé investiu num projeto confiando em compromissos formais da Administração não deve ser penalizado pelo eventual descumprimento desses compromissos. Desta forma, proponho por meio da alínea 'a' desse inciso que a responsabilidade pelo descumprimento de metas seja avaliada à luz do eventual descumprimento pelo poder concedente de compromissos que ele mesmo assumiu para induzir esse investimento. Ressalto, mais uma vez, que essa excepcionalidade somente está configurada se o compromisso



SF/19367.03927-84



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

considerado representar uma prestação positiva formalmente definida, de forma objetiva, como integrante do pacote de incentivos (como a construção de uma rodovia ou de uma rede de esgoto para um projeto incentivado), o que deve constar na lei de criação ou no ato administrativo de concessão individual. Desta forma, esse tratamento específico não vai admitir, como excludente de responsabilidade para o descumprimento dos objetivos pactuados, meras expectativas ou intenções genéricas (como uma determinada taxa de crescimento da economia, ou o desenvolvimento genérico de um mercado), nem atos de responsabilidade de terceiros, ficando cobertas tão somente obrigações objetivas e formalizadas do próprio ente concedente.

O segundo ponto, objeto da alínea ‘b’ desse mesmo inciso VII, trata de uma política que, sendo inequivocamente um incentivo fiscal, tem um caráter universal e uma condição de objetividade que tornam desarrazoada a pretensão de avaliação individualizada de resultados empresa a empresa. Falo das políticas nacionais institucionalizadas de incentivo à micro e pequena empresa, que hoje estão consolidadas no Simples Nacional.

Tais políticas representam desoneração horizontal, linear, universal, cuja contrapartida das empresas beneficiadas é que simplesmente existam e funcionem. A própria Constituição determina que sejam estabelecidas essas políticas, considerando que a própria existência da microempresa, sob as restrições da lei, já é o objetivo da política. Evidentemente, o enquadramento adequado da empresa nas regras do Simples (o faturamento anual, o ramo de atividade etc.) é condição para a fruição do benefício, e precisa ser fiscalizado rigorosamente, mas trata-se nesse caso de uma verificação de legalidade, de cumprimento dos requisitos legais de elegibilidade ao benefício, e não de uma avaliação de resultados finalísticos da atividade da empresa. Essa fiscalização será de natureza estritamente tributária, regida pelo Código Tributário Nacional, não sendo razoável despender esforços em uma avaliação de mérito de política pública nos casos individuais (inclusive porque o objetivo mesmo da política de desoneração é alcançar o maior número possível de beneficiários, da forma mais dispersa possível pelo território e pelos setores da economia).



SF/19367.03927-84



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

Assim, o que se excepcionaliza no caso do Simples e outras políticas universais de apoio a empresas pequenas é tão somente a pactuação ou revisão das metas e resultados individuais de cada uma das centenas de milhares de empresas que se espera sejam incentivadas a surgir em razão do benefício. A redação proposta permite que a Administração dispense, por via do regulamento, a avaliação individualizada de resultados empresa a empresa, abrindo-lhe assim a possibilidade de manter tais atividades sempre que julgue ser de interesse público. A exigência de avaliação global quinquenal da política continua inalterada, pois as disposições dos incisos I, II e III do § 3º do artigo 14-A não são afetadas pela dispensa - como, aliás, não poderia deixar de ser diante da enorme dimensão desse conjunto de medidas em termos de impacto na sociedade e de custo fiscal.

Também propomos alterar a vigência da proposição para o exercício subsequente ao da sua publicação. O prazo de noventa dias previsto no PLP pode ser inadequado, uma vez que a aprovação da Lei pode ocorrer após a publicação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, o que iria exigir sua alteração. Ao garantir que a vigência da Lei se dê no ano seguinte ao de sua publicação, evitamos esse problema.

Efetuamos também algumas alterações com o objetivo de adequar o texto à boa técnica legislativa, por exemplo, colocando uma sequência de pontos para explicitar que o restante do dispositivo permanece inalterado.

Quanto às emendas apresentadas, entendemos que as de nºs 2, 3, 4, 5 e 6 aperfeiçoam a proposta e devem ser acatadas, rejeitando-se apenas a Emenda nº 1.

Promovi, ainda, amplo debate com o Poder Executivo, recebendo dos diversos órgãos consultados muitas contribuições valiosas que acrescentaram pontos relevantes no texto e sugeriram uma topologia ligeiramente diferente para a organização dos dispositivos ao longo do texto da Lei de Responsabilidade Fiscal. Acolhi a grande maioria dessas sugestões, por considerar que aperfeiçoam o projeto e conservam na íntegra a sua substância.



SF/19367.03927-84



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

Todas as alterações são contempladas numa Emenda Substitutiva, que apresentamos a seguir.

III – VOTO

Diante do exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 41, de 2019, acatando as emendas de nos 2,3,4,5 e 6, rejeitando-se a Emenda nº 1, na forma do seguinte substitutivo:

EMENDA Nº – CAE
PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 41, DE 2019
(SUBSTITUTIVO)

Altera dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelecendo critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão, alteração e avaliação periódica dos impactos econômico-sociais de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 4º**

.....

g) limite global para o valor estimado da criação de novos incentivos e benefícios de natureza tributária, financeira ou creditícia



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

para pessoas jurídicas, dos quais decorra diminuição de receita ou aumento de despesa, bem como da prorrogação ou ampliação de incentivos e benefícios vigentes.

.....

§ 5º O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias será integrado por Anexo de Benefícios e Incentivos, de natureza tributária, financeira ou creditícia, que conterà a previsão dos benefícios que produzirão efeitos no exercício de referência e nos dois subsequentes.” (NR)

“**Art. 14.**

.....

§ 1º Para efeitos desta Lei Complementar, a renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, diferimento, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que, cumulativamente:

I - excepcionem o Sistema Tributário de Referência, assim entendida a estrutura legislativa tributária que inclui as regras necessárias para determinar a obrigação tributária;

II - concedam tratamento preferencial ou diferenciado a determinado grupo de contribuintes em função de sua situação individual ou que beneficiem atividades, setores econômicos ou regiões determinadas; e

III - destinem-se ao custeio de políticas públicas, mediante redução da arrecadação potencial, equivalendo a um gasto indireto do ente da Federação, para a consecução do mencionado objetivo.

§ 2º Se a lei de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício ou incentivo ficará suspenso até que implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

.....

§ 4º Na hipótese de não atendimento ao disposto no *caput* e incisos I ou II deste artigo, sem prejuízo da correspondente apuração de responsabilidade, fica imediatamente suspenso o incentivo ou benefício de natureza tributária até que sejam atendidas ou implementadas as condições exigidas nos citados dispositivos.



SF/19367.03927-84



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

§ 5º Para fins do disposto no § 4º, Ato do Chefe do Poder Executivo ou do Poder Legislativo, declarará a suspensão do benefício ou incentivo tributário e o seu levantamento quando implementadas as condições legais.” (NR)

“**Art. 14-A.** O ato normativo de concessão, ampliação, manutenção ou renovação de qualquer benefício de natureza tributária, que implique renúncia de receita e cujo beneficiário seja pessoa jurídica, deve especificar os objetivos de política pública a que se destina e estar acompanhado de prazo de vigência, metas de desempenho, bem como atender aos critérios de funcionalidade e efetividade e ser administrado mediante mecanismos permanentes de avaliação e transparência, que atendam aos padrões mínimos estabelecidos pelo Poder Executivo da União.

§ 1º Toda proposição legislativa, incluindo qualquer emenda ou parecer a ela apresentado, que amplie, reduza ou altere incentivo ou benefício de que trata este artigo, ou modifique sua abrangência, será acompanhada da respectiva avaliação de resultado atualizada pelo proponente.

§ 2º As metas a que se refere o *caput* deste artigo:

I - deverão ser descritas de forma clara e precisa, no ato normativo de sua instituição e nos atos administrativos de sua concessão, especificando, para cada uma delas, o exercício financeiro;

II - deverão estar baseadas em indicadores objetivos de natureza quantitativa, acompanhados de avaliações e indicadores qualitativos, quando pertinentes, podendo ser medidas ao longo de uma ou mais das seguintes dimensões:

- a) número de empregos diretos e indiretos gerados, que se pretende atingir;
- b) aumento ou diminuição de importações e/ou exportações de determinado produto;
- c) aumento da arrecadação de determinados impostos ou contribuições para os entes da Federação;
- d) realização de investimentos diretos e indiretos, com consequente aumento de produto potencial e/ou competitividade;
- e) geração de renda e redução da pobreza;
- f) redução das desigualdades regionais;



SF/19367.03927-84



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

- g) melhorias quantificáveis de impacto ambiental;
- h) outros benefícios de ordem econômica ou social.

III - poderão ser especificadas para o horizonte temporal adequado à consecução dos objetivos de política pública a que se destina o incentivo ou benefício, mas serão necessariamente desdobradas em valores aplicáveis a cada exercício financeiro;

IV - são condição imprescindível para fins da renovação de que trata o § 3º, inclusive se o ato normativo original de criação do incentivo ou benefício não as exigiu, caso em que deverão ser fixadas por novo ato que atenda aos requisitos deste artigo.

§ 3º A instituição dos incentivos e benefícios de que trata este artigo obedecerá às seguintes disposições:

I - deverá conter cláusula de vigência de no máximo 5 (cinco) anos;

II - toda e qualquer renovação de incentivo ou benefício deverá apresentar novas metas de desempenho global da medida, a serem alcançadas no período de vigência subsequente, ficando condicionada à comprovação do atingimento de, no mínimo, 75% (setenta e cinco por cento) das metas de desempenho previstas para todo o período original de vigência;

III - os incentivos e benefícios não renovados em razão do não atingimento de metas nos termos do inciso II não poderão ser objeto de nova proposição normativa ou legislativa pelo período de 5 (cinco) anos;

IV - a estimativa do valor do benefício instituído ou renovado deverá ser compatível com o limite global de que trata o art. 4º, alínea 'g', considerado o conjunto de incentivos e benefícios de cada ente;

§ 4º O ato normativo de criação ou ampliação de benefício ou incentivo deverá ser acompanhado de estudo econômico demonstrando a relação de causa e efeito pretendida entre a concessão do benefício ou incentivo e os objetivos a ele designados na dimensão das metas de desempenho definidas.

§ 5º Considera-se ato normativo, para fins deste artigo, qualquer das espécies legislativas contempladas no art. 59, incisos II a VI, da Constituição Federal, inclusive a lei específica a que se refere o art. 150 § 6º ou a alínea 'g' do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal, bem como qualquer outro instrumento que, na conformidade do direito tributário e da legislação respectiva,



SF/19367.03927-84



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

habilite um ente da Federação a conceder o respectivo incentivo ou benefício.

§ 6º A eventual inobservância de qualquer das normas de direito tributário na criação ou concessão de um incentivo ou benefício não afasta nenhuma das obrigações estabelecidas nesta Lei Complementar em relação ao mesmo.”

“**Art. 26.**

.....
§ 2º Sem prejuízo do enquadramento de outras modalidades, entendem-se abrangidas no conceito do caput:

I - concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas;

II - subvenções sociais e econômicas, incluídas as equalizações de preços e juros, na forma de rebates, bônus de adimplência e garantia de preços de produtos, assunção de dívidas, além de quaisquer outros benefícios financeiros;

III - benefícios creditícios, assim entendidos como gastos decorrentes de programas oficiais de crédito que oferecem condições mais acessíveis aos beneficiários do programa do que os recursos oferecidos no mercado financeiro, além de outros subsídios implícitos.

IV - contribuições correntes, de capital e auxílios;

V - participação em constituição ou aumento de capital. (NR)

“**Art. 26-A.** A concessão, ampliação ou renovação de qualquer benefício de natureza financeira ou creditícia a pessoas jurídicas deve atender aos requisitos do art. 14-A, os quais devem ser demonstrados no ato normativo de sua instituição e nos atos administrativos de sua concessão.

§ 1º Incluem-se entre os benefícios de que trata este artigo aqueles definidos no art. 26, § 2º, incisos II e III.”

§ 2º Nas políticas de concessão de financiamento e subvenção econômica sob a forma de equalização de taxas de juros:



SF/19367.03927-84



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

I o prazo das operações individuais poderá ser superior a 5 anos, renovável sempre que obedecidos, na renovação, os critérios estabelecidos na legislação; e

II - caso os programas de financiamento não sejam renovados, as operações contratadas antes da interrupção serão mantidas, ainda que não tenha ocorrido o desembolso ou pagamento de subvenção econômica.

“**Art. 26-B.** Aplicam-se a todo e qualquer ato administrativo de concessão ou renovação de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia a pessoa jurídica ou conjunto identificado de beneficiários que sejam pessoas jurídicas os critérios estabelecidos no art. 14-A, especialmente as exigências do seu § 3º especificadas em função das circunstâncias específicas do objeto da concessão.

§ 1º A avaliação individualizada das metas de desempenho de que trata este artigo:

I - deverá levar em conta, para apuração do não-atingimento de metas em cada caso concreto:

a) o eventual inadimplemento, por parte do ente que conceda o incentivo ou benefício, de obrigação de prestação positiva de sua responsabilidade cujo compromisso esteja formal e objetivamente registrado como componente da política pública de incentivo ou benefício nos atos normativos que a estabelecem ou no ato administrativo que a concede; e

b) outras circunstâncias de caso fortuito ou força maior, desde que fiquem demonstradas a relação causal entre sua ocorrência e a impossibilidade de atingimento das metas por parte do beneficiário no período avaliado, bem como a viabilidade do atingimento das mesmas no novo período para o qual se delibera a renovação; e

II - é dispensada quando o incentivo ou benefício de que se trata integrar política de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte estabelecida em cumprimento ao art. 146, inciso III, alínea ‘d’, e parágrafo único, da Constituição Federal;

§ 2º Será assegurada a renovação do incentivo ou benefício ao beneficiário que o solicitar, caso tenham sido integralmente atendidas as metas fixadas para o período de avaliação e sejam atendidas, no momento da renovação, as normas vigentes para o incentivo ou benefício e as demais disposições deste artigo.



SF/19367.03927-84



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

§ 3º A renovação do incentivo ou benefício a qualquer beneficiário só poderá ser concedida mediante o atendimento ao disposto neste artigo.

§ 4º Não se aplica o disposto neste artigo aos incentivos e benefícios cujo ato normativo de criação estabeleça a sua aplicabilidade em caráter vinculado a qualquer beneficiário que cumpra condições objetivas e verificáveis, nele previamente definidas quantitativa e qualitativamente, deixando à administração tão somente o dever de atestar a conformidade do cumprimento de tais exigências gerais, sem nenhuma possibilidade de discriminação em função do mérito administrativo ou gerencial do ato.”

“**Art. 48-B.** A gestão de benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia concedido a pessoa jurídica obedecerá a exigências de transparência e avaliação de resultados, incluindo:

I - a obrigatoriedade da avaliação dos benefícios, conforme os critérios estabelecidos no art. 14-A, e o plano de trabalho anual de fórum institucional estabelecido para essa finalidade, o qual conterà, pelo menos:

- a) estimativa do impacto na arrecadação do respectivo ente da Federação;
- b) indicadores quantitativos que permitam avaliar o atingimento dos objetivos que motivaram a criação do incentivo ou benefício; e
- c) metodologia, memória de cálculo e fontes de dados utilizados.

II – a divulgação do resultado das avaliações de que trata o inciso I, para integrar anexo específico do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias;

III - a obrigatoriedade de divulgação de lista com identificação individualizada das pessoas jurídicas:

- a) beneficiárias de incentivos e benefícios de natureza tributária e respectivos valores, em relação às respectivas informações declaradas à administração tributária, na forma por esta disciplinada; e
- b) beneficiárias de incentivos e benefícios de natureza financeira ou creditícia e respectivos valores;

Parágrafo único. Para os fins da avaliação anual de que trata o inciso I, o regulamento determinará o órgão gestor do incentivo ou



SF/19367.03927-84



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

benefício, o qual será responsável pelo seu acompanhamento, monitoramento e avaliação periódica anual, por meio de relatórios e outros instrumentos que servirão de base para a produção do instrumento previsto no art. 4º, § 5º.”

“Art. 53.....

§ 1º

III - da variação patrimonial, evidenciando a alienação de ativos e a aplicação dos recursos dela decorrentes; e

IV - dos incentivos ou benefícios de natureza tributária, financeira ou creditícia concedidos.

.....” (NR)

“Art. 59

§ 4º O Tribunal de Contas com jurisdição sobre o ente da Federação responsável pela concessão do incentivo ou do benefício examinará o instrumento previsto no art. 4º, § 5º, e sobre ele emitirá parecer abordando:

a) o atingimento das metas de desempenho previamente estabelecidas para os benefícios e incentivos;

b) as constatações que, eventualmente, recomendem ao Poder Legislativo qualquer alteração nas condições do incentivo ou benefício, quer pelo não atingimento das metas nos termos do art. 14-A, § 3º, inciso II, quer por qualquer outro critério avaliativo suscitado.

§ 5º O parecer a que se refere o § 4º:

a) será encaminhado ao Poder Legislativo correspondente em prazo não superior àquele em que for oferecido o parecer sobre as contas anuais a que se refere o art. 71, inciso I, da Constituição Federal, ou seu correspondente nos termos das constituições estaduais e leis orgânicas municipais, podendo ser integrado a este ou consistir em peça específica, a critério do respectivo Tribunal;

b) referir-se-á aos relatórios de avaliação de benefícios e incentivos apresentados à lei de diretrizes orçamentárias vigente para o exercício ao qual se referem as contas anuais objeto de parecer; e



SF/19367.03927-84



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

c) não exclui nem limita qualquer outra iniciativa de fiscalização dos Tribunais de Contas sobre os incentivos e benefícios, nos termos da respectiva legislação instituidora.” (NR)

Art. 2º Os §§ 1º e 3º do art. 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, passam a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 198**

§ 1º

.....

II – solicitações de autoridade administrativa no interesse da Administração Pública, desde que seja comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva, com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação, por prática de infração administrativa;

III – confirmação de informação prestada por beneficiário, inclusive de pessoa relacionada, de ação ou programa que acarrete despesa pública, nos termos da lei; e

IV – solicitação de informações necessárias ao regular exame das contas anuais dos órgãos que compõem a Fazenda Pública de parte dos órgãos de controle externo de que tratam os artigos 70 e 75 da Constituição Federal e do controle interno do Poder Executivo, nos termos da lei.

§ 3º

.....

III – parcelamento ou moratória; e

IV – incentivo ou benefício de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica.” (NR)

Art. 3º O § 3º do art. 1º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, passa a vigorar acrescido do inciso VIII, com a seguinte redação:

“**Art. 1º**

.....

§ 3º

.....





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

VIII – a prestação ou publicação de informações relativas à identificação de beneficiários e valores aproveitados na concessão de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia que implique diminuição de receita ou aumento de despesa, cujo beneficiário seja pessoa jurídica.

.....” (NR)

Art. 4º Esta Lei Complementar entra em vigor no ano seguinte ao de sua publicação.

Sala da Comissão,

Senador **Luiz do Carmo**, Relator



SF/19367.03927-84