



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 276, DE 2020

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 medidas necessárias ao efetivo cumprimento das exigências do seu art. 14 quando da concessão e gestão das renúncias de receitas.

AUTORIA: Senador Eduardo Braga (MDB/AM)



[Página da matéria](#)



PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR nº , de 2020

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 medidas necessárias ao efetivo cumprimento das exigências do seu art. 14 quando da concessão e gestão das renúncias de receitas.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 14. A concessão, ampliação ou prorrogação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro para todo o período de sua vigência, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e às seguintes condições:

I - demonstração para o exercício em que deva entrar em vigor, de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, para os exercícios restantes, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição;

III – decorrer de lei específica que trate exclusivamente da matéria, ou mediante alteração na lei reguladora do correspondente tributo, conforme exigência do art. 150, § 6º, da Constituição Federal;

IV - vigor por prazo determinado, não superior a cinco anos, podendo ser esse limite temporal reduzido pela lei de diretrizes orçamentárias para aquelas concessões feitas durante o exercício a que se refere;

V – especificação, na própria lei de que trata o inciso III, dos objetivos, metas e indicadores relativos ao benefício ou incentivo, de forma a possibilitar avaliação dos resultados da política pública fomentada, bem como do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação;

VI – ser objeto de avaliação objetiva de metas e resultados esperados e alcançados em cada medida, nos termos do § 5º deste artigo.



SF/20630.54515-12



.....
§ 3º

.....
III – a criação, manutenção ou renovação de benefícios relativos:

- a) ao regime especial estabelecido nos termos do art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;
b) aos programas de que trata o art. 159, inciso I, alínea “c”, da Constituição;
c) aos produtos que compõem a cesta básica.

§ 4º Cabe ao proponente da lei de concessão, ampliação ou prorrogação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo o atendimento dos requisitos enumerados no *caput*, devendo as informações serem mantidas atualizadas ao longo do processo legislativo.

§ 5º Todos os benefícios de que trata este artigo serão objeto de avaliação específica, tanto em períodos de tempo regulares durante a sua vigência quanto, obrigatoriamente, de forma prévia à sua criação, ampliação, renovação ou prorrogação, em qualquer dos casos com apreciação conclusiva sobre se a aplicação dos benefícios durante o prazo de vigência eventualmente decorrido alcançou os fins aos quais se propõem.

§ 6º Não se constituem em medidas de compensação válidas, para efeito do inciso. II do *caput*:

- a) ajustes na programação orçamentária ou financeira da despesa pública;
b) recursos provenientes de excesso de arrecadação, nos termos do § 3º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 19 de março de 1964;
c) medidas que, embora correspondendo ao disposto no inciso II do *caput* no que tange à sua natureza e valores, não guardem compatibilidade temporal com a vigência dos benefícios que pretendam compensar;

§ 7º Para o fiel cumprimento deste artigo, adotar-se-ão as seguintes medidas de governança:

- I – cada ente da Federação definirá em normativos próprios:
a) a sistematização dos procedimentos a serem adotados na avaliação das propostas de concessão, ampliação ou prorrogação de incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo;
b) a definição de competências dos órgãos envolvidos nesse processo;



SF/20630.54515-12



c) a definição das metodologias de elaboração das estimativas de impacto orçamentário-financeiro de que trata o *caput*, que abordarão de forma explícita o efeito sobre as receitas e despesas do ente respectivo e, quando houver, sobre as transferências constitucionais por ele devidas em relação à arrecadação afetada;

d) a periodicidade, os cronogramas e os padrões metodológicos das avaliações periódicas e das avaliações prévias de que trata o § 5º deste artigo;

e) a metodologia de cálculo e apresentação do demonstrativo de que trata o art. 165, § 6º, da Constituição Federal, bem como da incorporação dos benefícios de que trata este artigo aos registros das fontes de financiamento evidenciadas no plano plurianual de que trata o art. 165, inciso I, da Constituição;

II – a União, no exercício das funções a si atribuídas pelo art. 67, *caput*, e 50, § 2º, desta Lei Complementar:

a) editará regulamento geral de caráter nacional definindo de forma precisa as próprias características técnicas que levam ao enquadramento de um benefício ou medida de política pública na condição capitulada no § 1º deste artigo;

b) editará padrões normativos para o cumprimento do disposto no inciso I deste parágrafo, aplicáveis aos demais entes da Federação, os quais serão:

1. em qualquer caso, referência técnica para a elaboração dos normativos dos demais entes;

2. de aplicação obrigatória até a edição do normativo correspondente por cada ente.

§ 8º O cumprimento das disposições deste artigo:

I – será demonstrado no relatório quadrimestral a que se refere o art. 9º, § 4º, desta Lei Complementar, o qual incluirá também as medidas de compensação implementadas no quadrimestre analisado;

II – será avaliado em seção específica no parecer prévio de que trata o art. 57;

III – será objeto de manifestação expressa, fundamentada e objetiva quando da análise de propostas que, nos âmbitos legislativo e administrativo, concedam, ampliem ou prorroguem incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo.

§ 9º O descumprimento de qualquer dos dispositivos deste artigo no ato normativo de criação, ampliação, renovação ou prorrogação do respectivo incentivo ou benefício implica em considerar-se:

I – irregular e lesiva ao patrimônio público a respectiva aprovação;

II - nula de pleno direito a respectiva norma jurídica;





III – vedada e passível de sanção por prática de ato ilegal a respectiva aplicação pela administração tributária ou fazendária.

§ 10. O disposto neste artigo não afasta nem reduz os efeitos nem o alcance de qualquer outra medida prevista nesta Lei Complementar que estabeleça condições, exigências, critérios ou procedimentos para atos normativos ou administrativos de concessão, ampliação, manutenção ou renovação de qualquer benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia, devendo eventual conflito com tais dispositivos sempre resolver-se da forma que resulte em maior disciplina e transparência na concessão de tais benefícios e maior proteção ao erário público. (NR).”

Art. 2º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo 73-D:

“Art. 73-D. No prazo de cinco anos a partir da entrada em vigor das exigências estabelecidas nos §§ 4º a 10 do art. 14, os entes da Federação adotarão, em relação aos benefícios de que trata o mencionado artigo, as medidas necessárias para:

I – reduzir o valor atualizado dos benefícios previamente concedidos por prazo indeterminado, na proporção mínima de dez por cento a cada ano, nos casos que superem os parâmetros estabelecidos na forma do regulamento;

II – eliminar a totalidade dos benefícios previamente concedidos por prazo determinado sem a observância integral dos requisitos previstos no art. 14.

§ 1º Para fins do cumprimento do disposto neste artigo, deverão ser utilizados, a partir do início da contagem do prazo mencionado no caput, todos os meios juridicamente possíveis, incluindo:

I – a não-renovação de benefícios com prazo de vigência encerrado no prazo de que trata o *caput*;

II – a revogação dos benefícios concedidos por prazo indeterminado, ou por prazo que exceda ao estabelecido no caput, exceto se tal medida for contrária ao ordenamento jurídico segundo manifestação expressa do titular do órgão da administração respectiva que detiver a competência legal de assessoramento jurídico ao Poder Executivo, ou se assim for declarada por determinação judicial;

III – a recusa absoluta à concessão administrativa, em casos individuais, da fruição de qualquer benefício que não atenda às exigências do art. 14, mesmo que o ato normativo que o criou ou modificou tenha sido editado em data anterior ao início do prazo mencionado no caput;



SF/20630.54515-12



§ 2º O não cumprimento dos objetivos definidos nos incisos I e II do caput, no prazo nele previsto, implicará na vedação absoluta à criação, aumento, modificação, renovação ou prorrogação de qualquer dos benefícios de que trata o art. 14 por parte do ente da Federação, para qualquer caso, condição ou motivo, até que seja integralmente atendida essa determinação.”

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

JUSTIFICAÇÃO

O acúmulo irregular – e em muitos casos, verdadeiramente pródigo – de benefícios tributários e fiscais é hoje um dos principais fatores de desequilíbrio das finanças públicas de todos os entes da Federação. Trata-se de iniquidade das mais graves, pois é de natureza opaca e tem características de benefício concentrado em segmentos já bastante favorecidos economicamente, mas custeado pela totalidade dos cidadãos, incidindo seus efeitos regressivos majoritariamente sobre aqueles de menor renda.

É necessária uma profunda e ampla revisão de todos os favores e privilégios concedidos de forma inequitativa pelo atual sistema tributário nacional. Uma revisão dessa natureza exige, por certo, medidas de variadas naturezas. O presente projeto é uma dessas medidas, centrado na materialização legislativa de inúmeras providências de calado prático que se tornaram necessárias para que os cuidados mais básicos com a instituição de benefícios fiscais – com sua contrapartida em renúncias de receitas – atualmente existentes na lei nacional sejam efetivos. Falamos do necessário *enforcement* das exigências do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, as quais até o momento têm merecido escassa atenção por parte de legisladores e administrações tributárias. Por essa razão, inúmeras renúncias de receitas foram implementadas desde a edição da mencionada Lei – chegamos a dizer que a esmagadora maioria delas – ignoraram completamente as exigências do art. 14 da LRF, pelo que esse dispositivo não pôde cumprir o seu objetivo básico de minimizar os riscos fiscais e fomentar a gestão responsável das finanças públicas na matéria.

Nossa iniciativa representa, fundamentalmente, explicitar de tal modo os requisitos conceituais e procedimentais de concessão ou ampliação de incentivo ou



SF/20630.54515-12



benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita que uma futura situação de descumprimento dos dispositivos constitucionais e legais sobre o tema não mais possa ocorrer senão pela mais flagrante e ostensiva contrariedade à lei, facilmente identificável e punível pelo agente que a cometer.

A casuística das lacunas e possibilidades de exploração de interpretações indevidas da LRF na matéria já foi extensamente demonstrada pelo Tribunal de Contas da União, cujas ações de fiscalização sobre renúncias de receitas ensejaram a constatação de inúmeras ocorrências indevidas e a emissão de diversas recomendações e determinações aos órgãos da União com vistas ao cumprimento dos dispositivos constitucionais e legais sobre o tema. É esse catálogo de lições aprendidas da experiência já vintenária da LRF que serve de fonte principal dos dispositivos aqui propostos, destacando-se aquelas contidas nos Acórdãos nºs 747/2010, 809/2014, 1.205/2014, 793/2016, 2832/2020, 1907/2019 e 384/2016 (Acórdão de Relação), todos do Plenário do Tribunal. Por outro lado, acreditamos que o projeto vai também ao encontro de manifestações muito claras do Poder Executivo no sentido de que é necessário fechar as brechas que têm permitido a criação de gastos tributários sem avaliação de resultados, sem cobrança de atingimento de objetivos e sem sequer consideração acerca de impactos fiscais de médio e longo prazo¹. Da mesma maneira, o Congresso Nacional tem inserido em sucessivas leis de diretrizes orçamentárias dispositivos restritivos em relação aos volumes e prazos de concessão de novos benefícios, dispositivos esses que têm tido pouco êxito em controlar a proliferação dessas práticas indevidas.

Substantivamente, o projeto modifica o próprio art. 14 da LRF para estabelecer critérios e regras absolutamente inequívocos sobre o assunto, fechando as brechas de interpretações pseudocriativas ou simplesmente enganosas sobre o assunto. Acrescentam-se parágrafos fixando de forma clara e direta as seguintes providências:

- a) exigência de estimativas de impacto orçamentário-financeiro para todo o período de vigência do benefício, e de medidas de compensação fiscal para todo esse período;

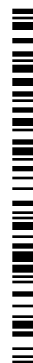
¹ Vide manifestações do Secretário-Adjunto do Tesouro Nacional em Graner, Fabio. *Ministério barra propostas de renúncia fiscal*. Valor Econômico, 23/10/2020 (<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/10/23/ministerio-barra-propostas-de-renuncia-fiscal.ghtml>).



SF/20630.54515-12



- b) a criação, ampliação ou prorrogação desses benefícios, somente podem ser feitas por lei específica (cumprindo exigência constitucional), por prazo determinado (não superior a cinco anos), e mediante especificação na própria lei de objetivos, indicadores e metas associados aos benefícios concedidos, o que deve ser precedido de avaliação objetiva de tais metas e resultados esperados.
- c) todos os benefícios (os existentes e os criados) devem ser objeto de avaliação periódica de resultados para verificação dos efeitos das políticas públicas que neles estiverem baseadas;
- d) ficam afastados do conceito de medidas de compensação fiscal dos benefícios aquelas utilizadas de forma oportunista para aparentar (ainda que só no curtíssimo prazo) uma sustentabilidade inexistente, ou seja, simples contenções discricionárias de despesas, excessos de arrecadação e compensações com prazos distintos daqueles do benefício concedido;
- e) obrigação dos entes federados normatizarem o processo de concessão, avaliação, estimativas e demonstrativos relativos aos benefícios fiscais, dando à União um papel proativo de condução desse reaparelhamento técnico-normativo;
- f) manifestação expressa da irregularidade, nulidade jurídica e impossibilidade de aplicação administrativa de leis e atos normativos que não observarem os preceitos do art. 14 da LRF;
- g) como exceções ao tratamento comum dos benefícios incluímos: (i) os benefícios criados no âmbito da Zona Franca de Manaus, em razão de sua extraordinária importância social e ambiental para a região amazônica; (ii) aqueles relacionados aos programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, essencial ao desenvolvimento regional; e (iii) aqueles que desoneram os produtos da cesta básica, cujo impacto positivo recai sobre as camadas menos favorecidas da população.
- h) previsão expressa de um programa quinquenal para disciplinar o estoque existente de incentivos ou benefícios tributários, de forma a reduzir o quantitativo daqueles incentivos com prazo indeterminado em no mínimo cinquenta por cento, e extinguir aqueles (mesmo com prazo determinado)





definidos em desacordo com as premissas da legislação; tal programa envolve ações contundentes de revogação, não-renovação e paralisação completa da concessão de quaisquer novos benefícios em desconformidade com a LRF, acarretando seu descumprimento na severíssima medida de proibição incondicional ao ente de criar, aumentar ou renovar todo e qualquer incentivo ou benefício, a qualquer título, até que alcance os objetivos de trazer sua carteira de benefício aos limites aqui fixados.

Um último ponto a destacar é que este projeto, tendo o caráter pontual de construir regras de implementação e cumprimento das restrições já existentes na LRF, não pretende substituir nem dificultar, de maneira alguma, iniciativas mais abrangentes discutidas no Executivo e até mesmo já em curso no Legislativo para dar um tratamento mais completo ao assunto. Dentre essas iniciativas, destacamos em particular o Projeto de Lei 41/2019 – Complementar, ora tramitando no Senado Federal, cujos objetivos e abrangência são bastante mais ousados, e que apoiamos integralmente. A última coisa que poderia passar por nossa consideração seria limitar ou bloquear o curso ou os efeitos dessas iniciativas. Ao contrário, o texto deste projeto insere a expressa ressalva de que não são afastados nem reduzidos os efeitos ou o alcance de qualquer outra medida que vier a constar da LRF para fixar condições, exigências, critérios ou procedimentos para atos, sejam normativos, sejam administrativos, de gestão de benefícios não apenas de natureza tributária, mas também financeira ou creditícia. Eventuais conflitos que vierem a ser estabelecidos com esses dispositivos mais abrangentes terão sempre solução da forma que resulte em maior disciplina e transparência na concessão de tais benefícios e maior proteção ao erário público.

Por tais razões, entendemos ser a proposta um avanço imprescindível na preservação das receitas que permitem a oferta dos serviços públicos essenciais aos brasileiros, preservando os escassos recursos da nação, e pedimos o apoio dos Senhores e das Senhoras Parlamentares para sua rápida aprovação.

Sala das Sessões,



SF/20630.54515-12



Senado Federal
GABINETE DO SENADOR EDUARDO BRAGA

Senador **EDUARDO BRAGA**

MDB/AM



LEGISLAÇÃO CITADA

- Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT-1988-10-05 , Disposições Transitórias da Constituição Federal - 1988/88
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:ato.disposicoes.constitucionais.transitorias:1988;1988>
 - artigo 40
- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>
 - parágrafo 6º do artigo 150
 - inciso I do artigo 165
 - parágrafo 6º do artigo 165
- Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - 101/00
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei.complementar:2000;101>
 - artigo 14
- Lei nº 4.320, de 17 de Março de 1964 - Lei do Direito Financeiro - 4320/64
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1964;4320>
 - parágrafo 3º do artigo 43
- urn:lex:br:federal:lei:2019;41
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2019;41>