

PARECER Nº 224, DE 2021 -PLEN/SF

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 5, de 2021, da Câmara dos Deputados, que *altera a Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017, para permitir a prorrogação, por até 15 (quinze) anos, das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais vinculados ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) destinados à manutenção ou ao incremento das atividades comerciais, desde que o beneficiário seja o real remetente da mercadoria, às prestações interestaduais com produtos agropecuários e extrativos vegetais in natura e à manutenção ou ao incremento das atividades portuária e aeroportuária vinculadas ao comércio internacional, incluída a operação subsequente à da importação, praticada pelo contribuinte importador; e dá outras providências.*

RELATORA: Senadora **ROSE DE FREITAS**

I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação do Plenário o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 5, de 2021, da Câmara dos Deputados, que *altera a Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017, para permitir a prorrogação, por até 15 (quinze) anos, das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais vinculados ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) destinados à manutenção ou ao incremento das atividades comerciais, desde que o beneficiário seja o real remetente da mercadoria, às prestações interestaduais*



com produtos agropecuários e extrativos vegetais in natura e à manutenção ou ao incremento das atividades portuária e aeroportuária vinculadas ao comércio internacional, incluída a operação subsequente à da importação, praticada pelo contribuinte importador; e dá outras providências.

A proposição, de autoria do Deputado Efraim Filho, é composta de quatro artigos.

O **art. 1º** enuncia o objeto da Lei, que é permitir a prorrogação, por até quinze anos, das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais vinculados ao ICMS das atividades econômicas que arrola, autorizados pelo Convênio ICMS nº 190, de 15 de dezembro de 2017, celebrado no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), ao amparo da Lei Complementar (LCP) nº 160, de 7 de agosto de 2017.

O **art. 2º** altera o § 2º do art. 3º da LCP nº 160, de 2017, para beneficiar com a permissão de prorrogação por até quinze anos os seguintes ramos de atividade econômica:

- a) portuária e aeroportuária vinculadas ao comércio internacional, incluída a operação subsequente à da importação, praticada pelo contribuinte importador;
- b) comerciais, desde que o beneficiário seja o real remetente da mercadoria;
- c) operações (vendas) e prestações (de transporte) interestadual de produtos agropecuários e extrativos vegetais *in natura*.

O novel § 2-A prevê um mecanismo gradual de redução dos benefícios prorrogados pelo projeto (exceto operações com produtos agropecuários e extrativos vegetais *in natura*) ao longo de quatro anos, à razão de 20% ao ano a partir do 12º ano posterior à produção de efeitos do respectivo convênio, até a extinção a partir do 16º ano.

A nova redação dada aos §§ 3º e 8º do art. 3º da LCP nº 160, de 2017, é mero ajuste para contemplar o novel § 2º-A.

O **art. 3º** fixa prazo de 180 dias para o Confaz adequar o Convênio ICMS nº 190, de 2017, às alterações introduzidas pela lei complementar



resultante e pela LCP nº 170, de 19 de dezembro de 2019, sob pena de essas alterações serem automaticamente incorporadas ao Convênio.

O art. 4º é a cláusula de vigência e dispõe que a lei complementar resultante entrará em vigor na data de sua publicação.

No prazo regimental, foi apresentada a Emenda nº 1-PLN, do Senador Esperidião Amin, que acresce o art. 30-A à Lei nº 12.973, de 13 de maio de 2014, para explicitar ainda mais que os benefícios fiscais concedidos pelos Estados e pelo Distrito Federal são considerados subvenções para investimento, vedada a imposição por parte da administração tributária de quaisquer outros requisitos ou condições.

II – ANÁLISE

No tocante à constitucionalidade formal, o direito tributário é matéria compreendida na competência legislativa concorrente da União, de acordo com o art. 24, inciso I, da Constituição Federal. Ao Congresso Nacional cabe dispor sobre o tema, nos termos do art. 48, inciso I, da Lei Maior. A iniciativa de leis complementares está afeta a qualquer membro do Congresso Nacional, consoante dispõe o art. 61 do Texto Constitucional.

O PLP nº 5, de 2021, observa o art. 155, § 2º, inciso XII, alínea “g”, da Constituição Federal, que exige lei complementar para regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos ou revogados.

A proposição não apresenta vícios de juridicidade ou de regimentalidade. No tocante à técnica legislativa, foram respeitadas as regras de elaboração e alteração de normas previstas na LCP nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Em relação à adequação financeira e orçamentária, a proposição não apresenta impacto fiscal para a União. Trata-se exclusivamente de dispositivo normativo, voltado à atualização do citado Convênio ICMS nº 190, de 2017.

No mérito, a LCP nº 160, de 2017, ora alterada, foi editada com o propósito de convalidar os benefícios concedidos pelos Estados e pelo Distrito Federal por meio de normas internas, sem aval do Confaz, no que se apelidou



de “guerra fiscal” de ICMS. A rigor, a LCP nº 160 não convalidou benefícios irregulares, mas possibilitou que os Estados e o DF remitissem e anistassem os créditos tributários oriundos da “guerra fiscal”.

A LCP nº 160, de 2017, autorizou as unidades federadas a conceder ou prorrogar benefícios fiscais abrangidos pelo futuro Convênio nº 190, de 2017, desde que observado o prazo limite de fruição previsto conforme o tipo de atividade econômica exercida pelo beneficiário. É esse prazo de fruição que ora é estendido para os ramos de atividade econômica já acima identificados e transcritos no quadro abaixo, que também exhibe os percentuais de redução criados pelo projeto sob exame:

Ramos de atividade dos beneficiários dos incentivos fiscais	LCP nº 160, de 2017 Prazo de fruição após início da produção de efeitos do convênio	Data-limite de fruição conforme o Convênio ICMS nº 190, de 2017	PLP nº 5, de 2017 Prazo de fruição após início da produção de efeitos do convênio	PLP nº 5, de 2017 Percentuais de redução
Atividades agropecuária e industrial, inclusive agroindustrial, e ao investimento em infraestrutura rodoviária, aquaviária, ferroviária, portuária, aeroportuária e de transporte urbano, <i>templos de qualquer culto e entidades beneficentes de assistência social (incluídos pela LCP nº 170, de 2019)</i>	15 anos	31.12.2032	15 anos	Não há alteração
Atividades portuária e aeroportuária vinculadas ao comércio internacional, incluída a operação subsequente à da importação, praticada pelo contribuinte importador	8 anos	31.12.2025	15 anos	do 12º ao 15º ano: 20%
Atividades comerciais, desde que o beneficiário seja o real remetente da mercadoria	5 anos	31.12.2022	15 anos	do 12º ao 15º ano: 20%
Operações e prestações interestaduais com produtos agropecuários e extrativos vegetais <i>in natura</i>	3 anos	31.12.2020	15 anos	do 12º ao 15º ano: 20%, exceto operações
Quanto às demais atividades	1 ano	31.12.2018	1 ano	Não houve alteração

Como se lê no quadro, todas as atividades, à exceção das “demais”, terão prazo de fruição de quinze anos, a exemplo das *atividades agropecuária e industrial, inclusive agroindustrial, e ao investimento em infraestrutura rodoviária, aquaviária, ferroviária, portuária, aeroportuária e de transporte*

urbano, templos de qualquer culto e entidades beneficentes de assistência social. Porém, apenas essas últimas e as operações com produtos agropecuários e extrativos vegetais *in natura* não se submeterão ao mecanismo gradual de redução dos benefícios, ao longo de quatro anos, à razão de 20% ao ano, a partir do 12º ano, até a extinção a partir do 16º ano. Aquelas últimas e as operações com produtos agropecuários e extrativos vegetais *in natura* poderão extinguir os benefícios abruptamente ao cabo do 15º ano.

A prorrogação para até quinze anos do prazo de fruição faz sentido porque as atividades comerciais são a continuidade da indústria. Fazem o elo entre consumidores finais, varejistas e os setores produtivos. Não há lógica em dar apenas cinco anos para o estabelecimento comercial, que é continuidade da indústria, enquanto à última se concede quinze anos.

No mesmo diapasão do prazo de até quinze anos, as atividades portuária e aeroportuária vinculadas ao comércio internacional abastecem a indústria e o comércio com insumos, bens de capital e bens de consumo importados, de forma a prover a demanda nacional e ainda exportar para o exterior.

No mesmo sentido do prazo de até quinze anos, o setor agropecuário brasileiro sofreu prejuízos significativos, uma vez que os benefícios tributários foram extintos em 31 de dezembro de 2020. Algumas culturas, principalmente as voltadas ao mercado doméstico, sofreram forte alta na carga tributária do ICMS, o que vem inviabilizando a produção.

O Valor Bruto da Produção (VBP), que mede o faturamento de 23 produtos agrícolas e 5 produtos pecuários para o ano, apresenta retração no faturamento de 2021, quando comparado ao faturamento do ano anterior em: Mandioca (-21,7%), Tomate (- 20,3%), Leite (-1,5%), Suínos (-3.6%), outros produtos que, mesmo não apresentaram quedas, tampouco apresentam altas significativas, tal como o feijão (1,1%) e trigo (4,7%).

Dentre os estados que mais foram prejudicados com a medida citamos os estados de Goiás, Minas Gerais, Espírito Santo e Rio Grande do Sul, justamente com fim de benefícios tributários concedidos para comercialização interestadual de feijão, leite cru, trigo e suínos.

A atividade agropecuária, sobretudo aquela executada por pequenos produtores rurais, não pode ser penalizada por meio da redução do prazo de fruição dos demais setores econômicos, justamente em um ano que,



claramente, encontrarão dificuldades de faturamento, associada a uma ampliação dos custos de produção, uma vez que os insumos sofrem influência direta do câmbio, que atualmente encontra-se muito valorizado em relação ao Real.

Da Relevância do Atacadista e Distribuidor na Cadeia de Abastecimento e no Escoamento da Produção Nacional

O comércio atacadista e distribuidor possui relevante função no processo de escoamento e abastecimento do mercado nacional, haja vista que o distribuidor tem a função de escoar a produção do Oiapoque ao Chuí.

Assim, o atacadista e o distribuidor são importante braço operacional na cadeia logística do país, pois é através destes que se abastece os pequenos e médios comércios varejistas, principalmente longe dos grandes centros urbanos, levando produtos de primeira necessidade como alimentos e higiene pessoal as comunidades mais carentes. Hoje, o setor abastece mais de 1 milhão de pontos de vendas em todo o Brasil.

Ressalta-se que o atacadista e o distribuidor absorvem mais de 53% (cinquenta e três por cento) dos produtos fabricados pela indústria, sendo verdadeiro *longa manus* do setor industrial na distribuição dos produtos pelo Brasil.

Neste ponto, é preciso demonstrar que não se justifica a concessão de prazos distintos ao segmento da indústria e do comércio, pois as atividades destes ramos de atividades econômica são indissociáveis. Ou seja, tudo que a indústria produz 53% é revendido via o setor de comércio.

Destaque que, as empresas do setor, ao se instalarem nos Estados com incentivo fiscal, fizeram grandes investimentos em galpões, centros de distribuição, frota, geração de empregos, já que os próprios regimes especiais exigem tais contrapartidas do setor para concessão do incentivo.

Em prazo correlato à extensão dos benefícios concedidos ao segmento industrial, tem o condão de possibilitar remanescer o equilíbrio econômico entre o segmento industrial e comercial.

Do Impacto no Custo de Venda das Mercadorias ao Comércio Varejista e ao Consumidor Final



Os benefícios fiscais atualmente concedidos ao setor comercial não são represados através de margens de lucros, mas sim são alocados diretamente no preço dos produtos fazendo com que impacte diretamente o custo médio de venda ao segmento varejista e, por consequência, ao consumidor final.

Em razão dos incentivos afetarem diretamente o custo do comercial atacadista e distribuidor, através da redução do ICMS apurado, os benefícios fiscais são verdadeiros mecanismos de proteção social e regulação de mercado.

Nesse sentido, a extinção dos benefícios fiscais no prazo atualmente estabelecido pela Lei Complementar nº 160/2017 acarretará, inevitavelmente, na elevação da carga tributária e, conseqüentemente, no aumento no valor de venda dos produtos comercializados.

Considerando este impacto dos preços, os produtos serão comercializados a valores mais elevados e, por via reflexa, o consumidor final, principalmente pessoa física das classes economicamente mais baixas será duramente atingido. Reforce que os produtos que sofrerão aumento de preço são de primeira necessidade, tais como: higiene, limpeza, alimentos e bebidas.

Além disso, efeitos inflacionários poderão ser identificados na econômica nacional, em decorrência da majoração dos preços das mercadorias vendidas e tendo em vista a relevância do setor atacadista e distribuidor que revende aproximadamente 53% (cinquenta e três por cento) do que a Indústria produz de bens de consumo no Brasil.

Logo, a aprovação deste projeto é de extrema relevância, pois os benefícios fiscais permitem o acesso a bens de primeira necessidade por preços reduzidos, haja vista que os benefícios fiscais são repassados ao preço beneficiando o consumidor final em toda a cadeia de abastecimento.

Da Ausência de Impacto Financeiro ao Orçamento Público da União e dos Estados

A concessão de incentivos fiscais não constitui em renúncia de receitas (fiscal), haja vista que os Estados nunca tiveram a receita correspondente, pelo contrário, em razão da concessão dos incentivos é que os



Entes Federados atraíram empresa e conseqüentemente tiveram forte incremento na arrecadação do ICMS.

Desta forma, a prorrogação das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais vinculados ao ICMS destinados à manutenção ou ao incremento das atividades comerciais não afetarão as receitas da União, tampouco dos Estados.

Pelo contrário, o fim dos incentivos do comércio fará um êxodo das empresas para os grandes centros econômicos onde estão instaladas as indústrias.

Nesse sentido, a prorrogação do prazo do benefício fiscal não acarreta impacto no orçamento público, haja vista que estes benefícios já foram computados nos atuais orçamentos das Unidades Federadas.

Ressalta-se que muitos incentivos fiscais têm sido prorrogados. Só o Confaz prorrogou mais de 228 incentivos em 2020, além da, extensão dos incentivos ao terceiro setor, o que aumenta a necessidade de equidade para outros setores da economia como o comércio.

Por fim, a Emenda nº 1-PLEN, do Senador Esperidião Amin, almeja aprimorar a redação do art. 30 da Lei nº 12.973, de 13 de maio de 2014, acrescentando-lhe art. 30-A, para afastar qualquer objeção por parte do Fisco federal de que os incentivos e os benefícios fiscais relativos ao ICMS concedidos pelos Estados e pelo Distrito Federal são considerados **subvenções para investimento**, e como tal, desonerados do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), da Contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (Cofins).

Embora meritória, a aprovação da Emenda nº 1-PLEN provocaria o retorno do projeto à Câmara dos Deputados, o que é desaconselhável ante a urgência de retomar os benefícios fiscais para o setor agropecuário extintos em 31 de dezembro de 2020. Ademais, como informa o eminente parlamentar catarinense, os entraves erigidos pela fiscalização federal já vêm sendo majoritariamente afastados na fase recursal administrativa. Fica, portanto, rejeitada a Emenda nº 1-PLEN.



III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade, adequação orçamentária e financeira e boa técnica legislativa do Projeto de Lei Complementar nº 5, de 2021, e, no mérito, pela sua aprovação, rejeitada a Emenda nº 1-PLN.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relatora

