



PARECER N° , DE 2021

SF/21032.12672-61

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, 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 **ANTONIO ANASTASIA**

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.



O PLP, em sua forma original, 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 proposta 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.

SF/21032.12672-61



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 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 possíveis 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.

SF/21032.12672-61



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.

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 pejorativamente 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.

SF/21032.12672-61



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.

SF/21032.12672-61

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 inicialmente para a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

Em 25 de maio de 2019, a matéria foi encaminhada à Secretaria Geral da Mesa, para dar prosseguimento à tramitação dos Requerimentos n°s 468 e 469, de 2019, dos Senadores Randolfe Rodrigues e Rodrigo Cunha, para que o projeto fosse 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, ainda para ser analisada apenas pela Comissão de Assuntos Econômicos.



Naquela Comissão, atuou como Relator o nobre senador Luiz do Carmo. Foram apresentadas seis emendas, todas de autoria do senador Plínio Valério.

Em 10 de dezembro de 2019, foi aprovado pela CAE o relatório do Senador Luiz do Carmo, que passou a constituir o parecer daquele colegiado, favorável ao projeto, nos termos da Emenda nº 7 - CAE, que acolhe as Emendas nº 2 a nº 6, e contrário à Emenda nº 1. Encaminhado ao Plenário, no dia subsequente, para comunicação da conclusão da instrução da matéria e abertura de prazo para emenda, foi apresentada em 17 do mesmo mês a Emenda nº 8 de Plenário, de autoria do Senador Luis Pastore. Na mesma data, foi apresentado o Requerimento nº 1126, de 2019, de autoria do Senador Luiz Pastore, solicitando audiência desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania em relação ao projeto.

Tendo em vista a aprovação do mencionado requerimento, a matéria veio então, em 4 de fevereiro de 2020, à CCJ, para análise do projeto e das emendas, devendo retornar posteriormente à CAE, para análise da Emenda nº 8-PLEN. No dia seguinte, foi publicado e deferido requerimento de autoria do Senador Luiz Pastore, solicitando a retirada da mencionada Emenda nº 8-PLEN, de sua autoria.

Em 26 de janeiro de 2021, fomos honrados com a designação para a Relatoria da matéria no âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Nesta Comissão foi apresentada a Emenda nº 9 pelo Senador Paulo Paim.

SF/21032.12672-61



II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas.

Iniciemos pela discussão do texto original do projeto.

Nossa opinião converge plenamente com a avaliação que o nobre Relator na CAE emitiu acerca dos critérios jurídicos da matéria, quando a tramitação fixada não incluía a CCJ. De fato, não se identifica qualquer conflito entre o projeto e as normas constitucionais, legais ou regimentais. O Congresso Nacional tem competência para legislar sobre todas as matérias de competência da União, inclusive sistema tributário e arrecadação, conforme preveem o inciso I e o *caput* do art. 48 da Constituição. Nele não se contemplam quaisquer objetos inseridos na iniciativa privativa do Presidente da República, elencados no § 1º do art. 61, também da Constituição.

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

Correta igualmente é a espécie legislativa adotada — lei complementar — tendo em vista que sua natureza é a de alterar outras leis complementares, bem como o Código Tributário Nacional, formalmente uma lei ordinária, mas que foi recepcionada como complementar em sentido material por força do art. 146 da Constituição vigente.

SF/21032.12672-61



A proposição acha-se redigida em boa técnica legislativa, atendendo ao disposto na Lei Complementar nº 95, de 1998.

Por fim, como o projeto não contempla, direta ou indiretamente, qualquer medida tendente ao aumento de despesas públicas ou redução da receita, não há falar em análise de seu impacto orçamentário-financeiro, como prevê a própria LRF, além do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e as diretrizes orçamentárias vigentes. Ainda que se cogitasse desse tipo de análise, o impacto seria inegavelmente favorável aos cofres públicos, uma vez que a essência do projeto é composta por princípios e procedimentos que diminuem ou impedem a concessão de incentivos ou benefícios sem que os seus efeitos positivos sejam objetivamente demonstrados, o que implica no impedimento de que surjam novos atos dessa espécie e na provável eliminação, ao longo do tempo, de favores atualmente concedidos que não atendam às exigências de retorno econômico ou arrecadatório.

Em seguida, é preciso analisar as emendas propostas, nos termos do § 5º do art. 133 do estatuto interno. Nesta seara, cabe considerar apenas uma emenda, que é a própria Emenda 7-CAE, ou seja, o substitutivo integral aprovado por aquela Comissão nos termos do § 6º do art. 133 e do § 6º do art. 246 do Regimento Interno.

Quanto a essa emenda, permanece de pé toda a apreciação favorável emitida em relação ao projeto. Todas as alterações promovidas pelo Relator na CAE, minudentemente expostas em seu Voto, referem-se ao mérito da matéria, movendo-se estritamente dentro dos parâmetros constitucionais, legais e regimentais em que já se inseria o projeto original.

SF/21032.12672-61



Nenhuma das muitas modificações promovidas pelo substitutivo acrescenta qualquer dispositivo que exceda as competências legislativas da União, invada iniciativa privativa do Executivo ou dirija-se a objetos tratados por outra espécie legislativa que não a lei complementar. Tais modificações tampouco implicam ou favorecem aumento de despesa ou redução de receita estatal.

A retirada no substitutivo, em relação ao projeto, da incidência das normas propostas sobre incentivos e benefícios patrimoniais faz supor uma redução relativa de seu impacto fiscal potencial. No entanto, em relação ao *status quo* atual, significa simplesmente que não será alterado nesse particular, o que não causará qualquer aumento de despesa ou redução de receita.

De igual modo, são mantidos no substitutivo os mesmos critérios de técnica legislativa do texto original da proposição (nele tendo sido até mesmo corrigidos pequenos lapsos formais do texto original).

Ademais, entendemos que a pretensão da Emenda nº 9, do Senador Paulo Paim, está totalmente acolhida no substitutivo da CAE, visto que o texto aprovado naquela comissão esclarece que as regras sobre avaliação de benefícios fiscais, inclusive quanto ao atingimento de metas de desempenho, referem-se apenas a pessoas jurídicas.

Naturalmente, a manifestação aqui expendida sobre ambos os textos — projeto e substitutivo aprovado pela CAE — não afasta a precedência do segundo, nos termos do art. 300, inc. XIII, do Regimento, sendo, portanto, sobre este formulada a proposta conclusiva deste relatório.

SF/21032.12672-61



Acrescente-se outro fundamento de caráter também jurídico-filosófico em aprovação à proposição. Os elementos da justificativa demonstram à sociedade que o tema dos gastos tributários e demais benefícios abrange proporções verdadeiramente gigantescas — somente na União, está-se a falar de mais de cinco por cento do PIB do país.

Não obstante, o leque de regras gerais nacionais que regula esse engajamento crucial do patrimônio estatal é absolutamente lacônico: reduz-se praticamente ao breve art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que apenas enuncia um princípio geral de avaliação de impactos e medidas de compensação para um subconjunto desses incentivos (aqueles que define e denomina “renúncia de receitas” e, mesmo nesse contexto, reduz-se às de natureza tributária).

Essa escassez normativa contrasta vivamente com o enorme grau de detalhamento com que é regulada a despesa pública nesse mesmo normativo e em muitos outros. Ora, é inadmissível que o ordenamento jurídico nacional não concretize uma regulação muito mais precisa e completa sobre o tema de incentivos e benefícios. Estaria comprometida — como de fato está — a própria completude do ordenamento, uma vez que um vastíssimo campo da atividade financeira do Estado, que se caracteriza ademais por ser um campo de exceções à regra geral (as quais exigiriam, por isso, regras ainda mais detalhadas e precisas) acha-se praticamente desprovido de regras básicas. Prova-o exatamente a larga lista de medidas e providências que o projeto estabelece. Qualquer que seja a posição que se tenha em relação ao respectivo mérito, é desarrazoado pretender-se que tantos e tão relevantes assuntos sejam contemplados pela lei tão somente com o silêncio omissivo.

SF/21032.12672-61



Encerrados os pontos de apreciação obrigatória, devo dirigir minha atenção a considerações pontuais de aperfeiçoamento do texto que a competência desta Comissão permita apresentar, cuja implementação proponho por meio de subemendas ao substitutivo.

No art. 14-A, § 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, acrescido pelo substitutivo, as exigências de estudo econômico justificativo são fixadas para atos normativos de criação e ampliação de benefícios. Sendo plenamente justificável tal exigência, a própria previsão, no substitutivo, de vigência dos benefícios em no máximo 5 anos abre a possibilidade de que algum benefício venha a ser renovado ou prorrogado, prática aliás bastante comum, e que significa uma continuidade do comprometimento fiscal do ente público com aquele benefício, o que representaria a mesma situação fática e jurídica da criação do benefício. Assim sendo, a mesma fundamentação técnico-econômica é exigível nesses casos, a bem da isonomia de tratamento jurídico de situações que, à luz da sua natureza econômico-fiscal, são semelhantes. Portanto, proponho especificar que a exigência desse parágrafo se aplica, igualmente, aos atos normativos de renovação ou prorrogação dos incentivos, o que mantém e reforça os cuidados do comando original.

Outro ponto redacional a sugerir é no § 1º do artigo 26-B da mesma Lei: o art. 26-B estende as duas exigências do art. 14-A (fixação de metas e avaliação de seu atingimento) também aos atos individuais de concessão do benefício a cada contribuinte favorecido. A redação do § 1º utiliza, para denominar esse leque de medidas, uma única expressão (“avaliação individualizada das metas de desempenho”), o que pode levar a obscuridade no entendimento. Propomos, para obtenção da clareza,

SF/21032.12672-61



explicitar que se trata de duas atividades distintas e igualmente exigíveis, a fixação de metas individuais de desempenho e a avaliação, também individual, dessas metas, preservando assim na sua integridade a compreensão do comando contido no art. 26-B.

Outro item refere-se à dispensa dada por esse mesmo parágrafo, em seu inciso II, às exigências de avaliação individual de metas quando o benefício em questão for o tratamento favorecido às micro e pequenas empresas, na forma da Constituição. A dispensa é evidentemente legítima e meritória, mas a redação do dispositivo permite entender que é colocada como uma exigência absoluta à administração. Isso, porém, ensejaria uma interpretação ampliativa potencialmente excessiva, pois pode haver casos em que se justifique essa avaliação individual quando da definição das regras do próprio benefício.

Um projeto de natureza transversal como este não deve limitar a possibilidade de que a legislação do Simples ou de outro regime de tributação favorecida a microempresas entenda necessário estabelecer algum tipo de disciplina de metas individuais. Penso, em particular, no caso de necessários aperfeiçoamentos do Simples que combatam um de seus problemas principais nos dias de hoje, a “pejotização” com burla às relações de trabalho. Ora, se tais situações ocorrerem, o local por excelência onde seriam abordadas seria a própria lei de instituição ou regulamentação do regime favorecido. Portanto, a dispensa genérica de metas individuais para tais benefícios deve permanecer, mas deixando claro que não se está a impedir que a legislação de criação do próprio benefício as estabeleça. Neste sentido, a intervenção corretiva tem natureza especificamente jurídica, pois está prevenindo o surgimento de uma antinomia no ordenamento entre a

SF/21032.12672-61



regra geral (dispensando incondicionalmente as metas individuais) e a regra específica (ocasionalmente, estabelecendo algum padrão de controle), o que obrigaria a esforços hermenêuticos adicionais e aumentaria a litigiosidade em temas em geral tão controversos.

Por fim, discorro sobre aspectos relacionados ao conteúdo da Emenda nº 8-PLEN. Em termos regimentais, é formalmente desnecessária a análise, dado que a mencionada Emenda foi retirada pelo autor. No entanto, a sugestão apresentada tem elevado mérito intrínseco, merecendo uma detida apreciação de seus termos, mesmo que para tanto façamo-lo de ofício, o que permitirá à CCJ aproveitar, a bem do país, os pontos relevantes da sugestão então apresentada.

A referida emenda insere artigo, no substitutivo aprovado pela CAE, para afastar as restrições previstas “que possam comprometer a implementação das disposições da Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017”. Como justificativa, o autor sustenta a necessidade de salvaguardar o acordo celebrado em torno da mencionada legislação (sobre a “guerra fiscal” do ICMS). Tal acordo consistiu em autorização legal para celebração de convênio por deliberação majoritária dos Estados e do Distrito Federal, para fins de remissão de débitos decorrentes de incentivos e benefícios concedidos de forma unilateral, pelas unidades federadas, sem observância ao art. 155, §2º, XII, “g”, da Constituição Federal (basicamente, sem convênio previamente aprovado pelo CONFAZ), bem como para reinstituição desses mesmos incentivos e benefícios, se vigentes na data de publicação da referida Lei Complementar (08.08.2017).

SF/21032.12672-61



Além disso, o acordo permitiu a extensão dos favores reinstituídos a contribuintes localizados na mesma ou em outra unidade federada da mesma região geoeconômica (a chamada “cola” dos incentivos) e estipulou prazos máximos de vigência de tais desonerações fiscais.

Argumenta o autor ser a Lei Complementar nº 160/2017 uma lei de caráter excepcional, que, diante da necessidade de preservar a segurança jurídica dos contribuintes, teve necessariamente de incluir em suas disposições a ressalva de que fossem expressamente “afastadas as restrições decorrentes da aplicação do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que possam comprometer a implementação das disposições desta Lei Complementar” (LC 160/2017, art. 4º), inserida em seu texto pelo respectivo Relator por solicitação dos Estados, para enfrentar “o quadro de grave insegurança jurídica que o tema suscita”.

Essa proposta tem elevado mérito intrínseco dado que a saliência da questão da “guerra fiscal” no passado recentíssimo e da solução encontrada para ela exigem de qualquer tratamento do tema de incentivos e benefícios uma abordagem explícita do assunto, até para garantir a completude do tratamento dessa faceta da atividade estatal. Certamente, os efeitos da Lei Complementar nº 160/2017 devem ser ponderados na aplicação do PLP nº 41, de 2019, até para que não se abra nenhuma possibilidade de retorno aos problemas que a “guerra fiscal” trazia e que, por aquele instrumento, tentou-se eliminar.

Há nesse tratamento ao menos uma questão de caráter estritamente jurídico, o que atrai a competência desta CCJ para discorrer e propor sobre o assunto. Do ponto de vista da pura efetividade normativa, há

SF/21032.12672-61



aparente antinomia intertemporal: a Lei Complementar nº 160, posterior à Lei de Responsabilidade Fiscal, afasta em seu art. 4º quaisquer restrições que possa impor o estatuto geral a suas disposições específicas.

O PLP nº 41, de 2019, posterior a ambas, vem agora modificar a lei geral, no sentido de regular de forma muito mais estrita exatamente o tema específico de incentivos e benefícios fiscais. Ocorre aí um possível choque entre os princípios da especialidade e da temporalidade na aplicação da norma jurídica. Dessa forma, é preciso, sim, que a nova lei trate de forma precisa dessa articulação no tempo das sucessivas leis modificativas.

Nomeadamente, a Lei Complementar nº 160/2017 é uma lei específica, que estabelece algumas franquias à concessão de incentivos em circunstâncias muito circunscritas (medidas relativas ao ICMS que, já adotadas no passado, forem nominalmente revalidadas pelo CONFAZ em um procedimento particular que a própria Lei Complementar estabelece para esse fim exclusivo). Para este fim delimitado, e somente para este, é que o seu art. 4º afasta “as restrições decorrentes da aplicação do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que possam comprometer a implementação” de suas medidas.

Ora, o que se está a fazer no PLP nº 41/2019 é o inverso: estabelece-se um novo regramento geral, e este novo regramento deve legitimamente prever de forma minudente quais as exceções que se deve abrir para abrigar os casos específicos que são objeto da Lei Complementar nº 160/2017. Neste sentido, não cabem alusões genéricas a “comprometer a implementação” da lei antiga, mas sim uma expressa e precisa menção a

SF/21032.12672-61



quais itens do novo regramento seriam dispensados naqueles casos especiais preexistentes.

Para tanto, há que se identificar dois núcleos principais da nova sistemática estabelecida pelo PLP nº 41/2019: a obrigação de avaliar os benefícios e incentivos, por um lado, e, por outro, as determinações quanto à fixação de metas para os benefícios e à sua não-renovação, em caso de não atingimento dessas metas.

Desde logo, para coerência com os objetivos da Lei Complementar nº 160/2017, não há quaisquer motivos para que se elimine a necessidade de avaliação dos incentivos por ela reinstituídos. Ao contrário, se um determinado benefício foi concedido em cenário de “guerra fiscal”, mais razão ainda se terá para que se demande do Estado-membro que investigue o respectivo impacto, sobre a arrecadação e a economia. Em nada serão afetadas as condições de competição de um Estado, em relação aos demais, pelo simples fato de que se tornem conhecidos os efeitos reais dos incentivos concedidos. Assim, todos os dispositivos do PLP nº 41/2019 que tenham por objetivo definir conceitos e impor exigências de avaliação e transparência (em especial o novo art. 48-B trazido pelo substitutivo) não têm razão para serem alterados ou enfraquecidos, de forma expressa ou tácita, por qualquer ressalva.

Passíveis de discussão em relação a essa conciliação, entretanto, são os comandos relativos aos prazos máximos e às demais condições, para estabelecimento e concessão dos incentivos, em caráter excepcional, pelo art. 2º da Lei Complementar nº 160/2017, frente às exigências trazidas pelo PLP nº 41/2019. Não se pode esquecer, nessa discussão, o contexto econômico:

SF/21032.12672-61



caso não se estabeleça uma disciplina extremamente rigorosa, na fixação de excepcionalidades, esses incentivos concedidos de forma indiscriminada no passado — que representam hoje um dos principais pesos às finanças estaduais — podem continuar pesando, em proporções incontroladas, mesmo quando já se tenham regularizado todos os demais. Nesse sentido, o que a mencionada Lei Complementar faz é permitir a reinstituição (no atacado) de determinados benefícios anteriores (na realidade, de quaisquer benefícios anteriores) que foram concedidos por procedimentos contrários à regra constitucional. Por conseguinte, abrange grande parte do estoque de benefícios que hoje já demandam reavaliação em função da obtenção ou não dos resultados pretendidos.

Em obediência à competência legislativa da CCJ, não adentro o mérito econômico dessa excepcionalização. De fazê-lo, provavelmente teria de concluir exatamente pela inconveniência de manter a convalidação irrestrita: afinal, as novas regras são fixadas em caráter geral para todos os entes (pelo que não haveria efeitos na competitividade relativa de uns ou outros em função de sua aplicação); mais ainda, é exatamente esse estoque envolvido na “guerra fiscal” que representa o maior risco fiscal decorrente de incentivos ou benefícios no âmbito do ICMS.

Existem, porém, fatores jurídicos de grande vulto embutidos na decisão de manutenção das condições desses incentivos revalidados. Seria quase inevitável a alegação, por parte de oponentes da disciplina do PLP nº 41/2019, de ofensa à segurança jurídica para os contribuintes, princípio que fundamentou a Lei Complementar nº 160/2017. A previsão, no § 3º do art. 2º desse diploma legal, de que os atos concessivos de benefícios que cumpram os ritos procedimentais lá fixados “permanecerão vigentes e

SF/21032.12672-61



produzindo efeitos como normas regulamentadoras nas respectivas unidades federadas concedentes das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais vinculados ao ICMS”, pode ensejar uma interpretação de que qualquer modificação, na fruição dos benefícios (como as que se pretendem no PLP nº 41/2019, por meio da restrição à renovação quando do não-atingimento de metas, por exemplo), seria “contrária à respectiva vigência”. Tal interpretação abriria portas para a judicialização indiscriminada, ainda na fase de implementação do novo regramento, o que teria o efeito prático de retardar por muito tempo e elevar em muito o custo de adoção da pretendida nova disciplina de incentivos, mesmo que, ao final da lide, fosse descaracterizado o mérito dessa interpretação.

Estando numa casa política por excelência, devo ainda ponderar um fator estritamente político: a elevada conflitividade que cercou todo o tema da “guerra fiscal” faz prever, na ausência de algum tipo de compatibilização intertemporal desse leque de benefícios recolocados em vigência, a provável oposição dos Estados envolvidos à tramitação do projeto, ainda que — como acima esclarecido — as condições do PLP nº 41/2019 não alterem *a priori* as condições de competitividade relativa entre os Estados (poderão afetar, é claro, os interesses dos contribuintes beneficiários, mas em condições análogas para todos os Estados). Essa provável oposição, além do mesmo risco de judicialização promovida pelas procuradorias estaduais, teria reflexos também no posicionamento de parte das respectivas bancadas, dificultando a própria tramitação legislativa da presente matéria, da qual já ressaltamos a extrema importância.

Por todos esses motivos, revela-se como melhor solução conceder uma ressalva a esses incentivos específicos, no que se refere às

SF/21032.12672-61



condições impostas para a sua vigência e renovação — ao tempo em que se limita, em grande medida, a consequente perda de potência do PLP nº 41/2019, sobre a economia em geral e as finanças públicas em particular. Esse objetivo não deve, porém, ser alcançado mediante o texto genérico proposto pela emenda — ao contrário, sua redação permitiria, na prática, qualquer tipo de interpretação ampliativa. Acatar a literalidade da emenda criaria elevada probabilidade de que os Fiscos estaduais pretendam afastar a totalidade da disciplina do PLP nº 41/2019 sobre os incentivos em tela, a pretexto de “afastar restrições que possam comprometer disposições da Lei Complementar nº 160/2017”.

Para que isso não ocorra, e para assegurar a vigência do novo regime de transparência inaugurado pelo PLP nº 41/2019, a modificação ao projeto deve estabelecer que os incentivos reinstituídos por força da Lei Complementar nº 160/2017 possam ser dispensados, em caráter excepcional, para fins do ato de reinstituição, das exigências severas que faz o PLP nº 41/2019, e que estão contempladas no § 3º do art. 14-A do substitutivo. Esta exceção se abre em caráter meramente autorizativo (“poderão ser dispensados”), que não obriga de forma alguma os Estados a dispensarem as exigências (até porque já podem “revogar ou modificar o ato concessivo ou reduzir o seu alcance ou o montante das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais antes do termo final de fruição”, nos termos do § 4º do art. 2º da Lei Complementar nº 160/2017).

Por conseguinte, não se faz necessário modificar o art. 26-B do substitutivo, que trata de atos administrativos de concessão a beneficiários individuais, pois estes estão adstritos à verificação das condições do ato normativo instituidor e este último já tem as restrições relaxadas. Tampouco

SF/21032.12672-61



há que se fazer menção às remissões de créditos tributários abordadas pelo inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 160/2017, dado que se referem ao tratamento de eventuais haveres tributários que já se constituíram no passado, enquanto a proposição em apreço contempla apenas os procedimentos para a instituição e administração dos incentivos a partir de sua concessão.

Sintetizando, propomos na matéria que os incentivos reabertos na forma da Lei Complementar nº 160/2017 possam continuar sendo aplicados como pactuados, nos seus termos originais e pelos prazos nela previstos, mas que continuem, para eles também, a obrigatoriedade de avaliação periódica e todos os demais cuidados administrativos estabelecidos pelo PLP nº 41/2019. Esta solução concretiza-se na subemenda que apresentamos ao substitutivo.

Concluindo globalmente a análise, devo, em *obter dictum*, expressar inteira concordância com os fundamentos econômicos e administrativos da iniciativa e de sua implementação na forma do substitutivo. Destaco, com especial satisfação, as unâimes palavras de apoio à iniciativa, quando do exame na Comissão de Assuntos Econômicos, bem como os diferentes registros do apoio do Poder Executivo ao projeto — constantes dos testemunhos do relator na CAE acerca do processo colaborativo com que o substitutivo foi construído e, ainda, da expressa declaração do Ofício SEI 84/2020/ME, de 10/03/2020, juntado ao processado em 11 de março de 2020, pelo qual o Ministério da Economia insere o PLP nº 41/2019 no rol das matérias importantes para que o Brasil atravesse os atuais momentos de crise e prepare-se para desafios futuros.

SF/21032.12672-61



III – VOTO

Diante do exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa do PLP e do Substitutivo da CAE e, no mérito, pela **aprovação** do Projeto de Lei Complementar nº 41, de 2019, e da Emenda nº 9, na forma do Substitutivo (Emenda nº 7 – CAE), com as seguintes subemendas:

SF/21032.12672-61

SUBEMENDA N° - CCJ À EMENDA N° 7 – CAE

Dê-se ao § 4º do art. 14-A da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, na forma do substitutivo ao Projeto de Lei Complementar nº 41, de 2019, apresentado pela Emenda nº 7 – CAE, a seguinte redação:

“Art. 14-A.

.....
§ 4º O ato normativo de criação, renovação, prorrogação 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.

SUBEMENDA N° - CCJ À EMENDA N° 7 – CAE

Dê-se ao § 1º do art. 26-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, na forma do substitutivo ao Projeto de Lei Complementar nº 41, de 2019, apresentado pela Emenda nº 7 – CAE, a seguinte redação:

“Art. 26-B.

§ 1º As metas de desempenho de que trata este artigo deverão ser fixadas em caráter individualizado para cada beneficiário, e



sua avaliação, também individualizada, obedecerá ainda aos critérios abaixo:

.....”

SUBEMENDA N° - CCJ À EMENDA N° 7 – CAE

Dê-se ao inciso II do § 1º do art. 26-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, na forma do substitutivo ao Projeto de Lei Complementar nº 41, de 2019, apresentado pela Emenda nº 7 – CAE, a seguinte redação:

“**Art. 26-B.**
§ 1º

II - é dispensada quando o incentivo ou benefício de que se trata integrar política de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para empresas de pequeno porte estabelecida em cumprimento à alínea ‘d’ do inciso III do art. 146 e ao parágrafo único do art. 146, ambos da Constituição Federal, salvo quando se tratar de exigência prevista nos atos normativos de criação da política em questão;

.....”

SUBEMENDA N° - CCJ À EMENDA N° 7 – CAE

Acrescente-se ao Projeto de Lei Complementar nº 41, de 2019, na forma do substitutivo da Emenda nº 7 – CAE, o seguinte art. 4º, renumerando-se o seu atual art. 4º para art. 5º:

“**Art. 4º.** Os atos que implementem a reinstituição de benefícios nos termos do inciso I do art. 1º, art. 2º e art. 3º, todos da Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017, poderão ser editados sem a observância do disposto no *caput* e no § 2º do art. 14, e no § 3º do art. 14-A, ambos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, com a redação dada por esta Lei Complementar.”

SF/21032.12672-61



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

23

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/21032.12672-61