



PARECER Nº , DE 2021

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.



SF/21199.00659-67



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/21199.00659-67



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/21199.00659-67



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/21199.00659-67



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 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 nºs 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.



SF/21199.00659-67



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 foram apresentadas cinco emendas.



SF/21199.00659-67



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/21199.00659-67



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 principalmente 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/21199.00659-67



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).

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.

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.



SF/21199.00659-67



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.

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.



SF/21199.00659-67



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 art. 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, 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.



SF/21199.00659-67



Mais um item refere-se à dispensa dada pelo inciso II do § 1º do art. 26-B 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 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.



SF/21199.00659-67



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 toca em um assunto que não pode ser omitido no debate da proposição por esta Comissão. Trata-se da análise de compatibilidade entre as restrições previstas no PLP nº 41, de 2019, e as disposições da Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017 — que concretizou o acordo celebrado sobre a “guerra fiscal” do ICMS, o qual 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 à alínea “g” do inciso XII do §2º do art. 155 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). 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.

A Lei Complementar nº 160/2017 é 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 [LRF], 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”.



SF/21199.00659-67



Compreendemos 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 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



SF/21199.00659-67



seu art. 4º afasta “as restrições decorrentes da aplicação do art. 14 da [LRF], 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 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 não têm razão para serem alterados ou enfraquecidos, de forma expressa ou tácita, por qualquer ressalva.



SF/21199.00659-67



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. 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 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.

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



SF/21199.00659-67



Visando assegurar a vigência do novo regime de transparência inaugurado pelo PLP nº 41/2019, propomos modificação ao projeto, para 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 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).

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.

A Emenda de nº 9, apresentada pelo Senador Paulo Paim, busca reiterar a incidência do projeto apenas sobre beneficiários pessoa jurídica, preservando concessões a pessoas físicas. A emenda foi formulada sobre a redação do dispositivo no projeto inicial, enquanto no substitutivo da CAE, o texto do parágrafo por ela alterado está diferente. No mérito, no entanto, o objetivo da emenda está plenamente contemplado na nova redação do substitutivo da CAE (que não é modificado, nesta parte, pelas subemendas do relator na CCJ): o novo § 3º (que seria afetado pela Emenda no texto



SF/21199.00659-67



original) fala da “instituição dos incentivos e benefícios de que trata este artigo”, e o *caput* define-os como “qualquer benefício de natureza tributária, que implique renúncia de receita e cujo beneficiário seja pessoa jurídica”, contemplando a preocupação do autor. Como a nova redação do § 3º não mais traz qualquer descrição substantiva do incentivo ou benefício, recorrendo a uma remissão incondicional ao *caput* (onde o texto trazido pela emenda já está colocado de forma explícita), a emenda já está integralmente contemplada, no mérito, pelo que afirmamos que a mesma está acolhida na forma do substitutivo.

Quanto à emenda nº 10, apresentada pelo Senador Eduardo Braga, seu conteúdo exclui a Zona Franca de Manaus das exigências de vigência quinquenal, fixação de metas de desempenho e não-renovação diante do não-cumprimento de metas, em função da existência desse regime no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Não vislumbramos razão para promover esta exceção. A exigência constitucional do art. 40 do ADCT não se refere a nenhum incentivo fiscal em concreto, nenhuma lei específica, nenhum programa em particular, mas à Zona Franca como um todo, um programa integrado “com suas características de área de livre comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais”. Não há como se interpretar essa exigência como a obrigação de manter qualquer benefício concreto, qualquer isenção em particular, qualquer alíquota favorecida individualmente. De ser assim, a Zona Franca estaria congelada, impedida quer de reduzir, quer de ampliar benefícios, o que não encontra guarida em qualquer interpretação possível da Carta Magna. O que manda a Constituição é que exista um regime integrado de regimes aduaneiros especiais e de incentivos, a ser



SF/21199.00659-67



desenvolvido ao longo do tempo mediante a legislação federal (o que, aliás, vem sendo feito de forma contínua, com inúmeras modificações ao longo do tempo) segundo as necessidades da política de desenvolvimento regional. Esta disposição constitucional é compatível com rigorosamente todos os artigos trazidos pelo projeto. O inciso I do § 3º do art. 14-A não torna a Zona Franca de Manaus uma figura de duração quinquenal: apenas dispõe que cada um dos benefícios individuais da cesta integrada que compõe a Zona Franca sejam lançados com metas de desempenho e avaliados de forma quinquenal, ao longo da duração do regime. Caso algum deles não cumpra tais metas, será descontinuado, sem prejuízo da manutenção de todos os demais que compõem o regime, e da criação de outros que podem ser lançados de forma mais aderente aos interesses do desenvolvimento regional. Portanto, não há absolutamente nenhuma incompatibilidade com a disposição constitucional.

Considerando que não há descumprimento de preceito constitucional, e passando a abordar o mérito, não enxergamos compatibilidade entre excepcionar um determinado leque de incentivos e o princípio absolutamente universalista esposado pelo projeto. A razão de ser de renúncias de receitas, todas elas, é o cumprimento de determinado interesse público, e esse cumprimento deve ser objetivamente demonstrado segundo critérios claros cujo processo de criação e explicitação é desenhado no projeto. Não há como obedecer a esse princípio universalista e abrir exceções no mérito a um ou outro incentivo ou tipo de incentivos: se todos têm de enunciar, objetiva e periodicamente, as finalidades concretas de sua existência, e demonstrar tê-las atingido, porque algum incentivo em particular deveria ser a priori excepcionado? No caso, sequer seria um incentivo em particular, mas todo um leque de incentivos e regimes especiais



SF/21199.00659-67



que, como acima demonstrado, continuarão a existir e a poder ser criados em função das necessidades do desenvolvimento regional.

Já a atribuição de competências regulamentares à Suframa, também objeto da Emenda nº 10, sofre óbice de natureza constitucional, pois este é um projeto de iniciativa parlamentar, e a atribuição de competências específicas a um determinado órgão do Executivo é vedada por desrespeitar a iniciativa privativa do Presidente da República (já adotando, como o fazemos na linha de sucessivos julgados do Supremo Tribunal Federal, a interpretação mais restritiva possível para o § 1º do art. 61 e para o inciso VI do art. 84, ambos da Constituição). De todo modo, sendo a Suframa o órgão regulador do regime da Zona Franca, nos parece que caberá a esta superintendência dispor em regulamento sobre a matéria de seus incentivos e benefícios, pois já é da sua competência legal.

Por estes motivos, não vemos razão para criar excepcionalidades em função de qualquer característica de algum incentivo ou benefício. O projeto não põe em questão, sob qualquer o prisma, a existência ou a duração da Zona Franca de Manaus, nem apresenta qualquer incompatibilidade com o respectivo regime. Além disso, a supressão do princípio universalista de que toda a gestão de incentivos e benefícios tem por obrigação evidenciar os objetivos concretos a que atende, as metas que os materializam e o respectivo cumprimento, significaria desmontar toda a estrutura lógico-jurídica em que se fundamenta a iniciativa. Por conseguinte, devo ter por rejeitada a emenda.

Além dessas duas emendas, foram apresentadas as Emendas nºs 11 a 13, todas de autoria do Senador Luiz do Carmo.



SF/21199.00659-67



A Emenda nº 11, pretende tornar limitação de renovação ou concessão de incentivos de “desenvolvimento regional” condicionada ao atingimento das finalidades originais do incentivo e incluir as diretrizes de política regional nos estudos avaliativos desses incentivos. No primeiro ponto, não concordamos com o mérito. Desenvolvimento regional, é um dos objetivos legítimos da República, junto com todos os outros que dependem de recursos orçamentários que são reduzidos pela concessão de incentivos. Repetimos aqui a natureza universalista do projeto, já apontada na análise da Emenda nº 10: o princípio geral é que todo incentivo tributário tem que cumprir uma finalidade, alcançar algum objetivo explícito de política pública. Não há justificativa para não aplicar esse princípio de forma universal, sem privilegiar qualquer objetivo, segmento ou setor.

Já quanto ao §7º proposto pela emenda, traz pretensão meritória: se incentivos são dedicados a financiar uma determinada política, as diretrizes dos seus órgãos formuladores devem ser levadas em conta na avaliação. No entanto, a redação pode ser aperfeiçoada. Primeiro, para retirar o exclusivismo do “desenvolvimento regional” — o princípio é válido para todos. Segundo, para relativizar o papel das “diretrizes”: são apenas um dos elementos de avaliação, não todos. Isso porque, existem considerações técnicas que são de natureza universal em análise de projetos e avaliação de programas, e que não podem ser subtraídas ao conhecimento da sociedade quando da avaliação. Além disso, “diretrizes” redigidas de forma suficientemente ambígua ou leniente podem validar automaticamente qualquer tipo de desempenho. Portanto, a ideia do parágrafo pode ser acolhida, mas com redação distinta, como o fazemos em subemenda. A proposta, portanto, é de acolhimento parcial da Emenda nº 11, na forma de subemenda ao substitutivo.



SF/21199.00659-67



A Emenda nº 12, por sua vez, pretende elencar situações para as quais se dispensaria, incondicionalmente, o cumprimento de metas para fins de renovação de incentivos. Entendemos que esse objetivo já está contemplado, de forma adequada, na atual alínea “b” do inciso I do § 1º do art. 26-B. Substituí-lo pela redação proposta pela emenda criaria condições genéricas que dispensariam qualquer alcance de metas, quando o que é essencial é estabelecer a relação causal entre a circunstância de caso fortuito ou força maior e a impossibilidade do atendimento. Por exemplo, um benefício fiscal que tenha objetivo exclusivamente ambiental (redução do desmatamento, redução de emissões de carbono) não tem motivo para ser dispensado do cumprimento de metas em função de uma circunstância genérica como crescimento inferior a 1% do PIB. Assim, um fato genérico na economia (crescimento inferior a 1%, ou crescimento negativo em apenas um ano do período de concessão) levaria a uma franquia automática do cumprimento de metas para todos os incentivos, independentemente do impacto que tiver sobre as condições específicas da atividade incentivada, o que não tem sentido econômico ou jurídico. A lógica do interesse público é que o incentivo é um favor que depende da sua eficácia em atingir os objetivos da política (e não um direito subjetivo do favorecido); caso não esteja atingindo os objetivos, mesmo que haja fatores negativos em geral, não deve ser mantido. A exceção é quando se demonstra objetivamente que a meta não foi atingida em razão direta da circunstância negativa, o que permitiria ainda manter algum tipo de expectativa fundamentada de que o incentivo funciona para aquele objetivo para o qual foi criado (e, portanto, de expectativa de que a sua manutenção para o período subsequente permitirá atingir o objetivo quando o fator causal fortuito inexistir).



SF/21199.00659-67



A própria justificação da emenda cita o exemplo da pandemia causada pela Covid-19 e este ilustra precisamente o argumento que fazemos: para a maioria das empresas, a pandemia trouxe uma redução brutal da receita e das margens, e isso pode ser colocado como causa plausível e direta da impossibilidade de atingimento de muitas metas de natureza econômica, ou que dependiam da lucratividade das operações; por outro lado, em algumas poucas empresas (como as do segmento de tecnologia da informação, ou algumas do mercado financeiro), a pandemia trouxe um enorme aumento de demanda, margens e lucratividade. Nesses casos, do ponto de vista da lógica da avaliação e da política pública, seria inviável alegar a impossibilidade do cumprimento de metas (de investimento, ou de manutenção dos postos de trabalho, por exemplo). Em qualquer caso, a exigência geral e impessoal de demonstração da relação causal entre o fator fortuito e a impossibilidade de cumprimento da meta é a única forma de garantir que o incentivo seja um instrumento de promoção de algum interesse público legítimo. Desta forma, pugnamos pelo não-acolhimento da emenda.

A Emenda nº 13, por fim, retira da definição da renúncia de receitas os diferimentos de tributos de até 90 dias. Concordamos com o núcleo da proposta. Um diferimento de curtíssimo prazo como este é um recurso válido e frequente de enfrentamento de situações de calamidade (por exemplo, o diferimento do pagamento de tributos municipais para contribuintes de regiões afetadas por calamidades naturais). O problema gravíssimo do uso de diferimentos para conceder favores fiscais são aqueles concedidos por prazos longos, que representam praticamente um abandono do imposto. Naturalmente, não se pode deixar de restringir esse raciocínio a diferimentos limitados a esse prazo, pois prorrogações dele podem ser um mecanismo para que tentem burlar o espírito dessa exceção.



SF/21199.00659-67



A redação da emenda, porém, merece aperfeiçoamento em termos de técnica legislativa: em lugar de retirar o diferimento da regra geral, coloque-se o prazo de 90 dias como uma exceção, acrescentando-se a vedação a prorrogações do prazo em questão. Somos, portanto, pelo acolhimento da emenda na forma de subemenda 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 unânimes 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 atravessasse os atuais momentos de crise e prepare-se para desafios futuros.

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 das Emendas nº 9, 11 e 13 na forma do Substitutivo (Emenda nº 7 – CAE), com as subemendas abaixo relacionadas, e pela **rejeição** das Emendas nº 10 e 12:



SF/21199.00659-67



SUBEMENDA Nº - CCJ À EMENDA Nº 7 – CAE

Acrescente-se ao art. 14 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, o seguinte § 6º:

“Art. 14.

§ 6º Não será considerado como renúncia de receita, nos termos do § 1º, o diferimento que implique em postergação do fato gerador ou do pagamento do tributo por prazo igual ou inferior a 90 (noventa) dias, contados daquele em que seria considerado ocorrido o fato gerador ou devido o imposto, desde que não haja prorrogação, a qualquer título, que leve o benefício a estender-se por prazo total superior aos mencionados 90 (noventa) dias.

SUBEMENDA Nº - CCJ À EMENDA Nº 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.



SF/21199.00659-67



SUBEMENDA Nº - CCJ À EMENDA Nº 7 – CAE

Acrescente-se ao 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, o seguinte § 7º:

“Art. 14-A.

7º Entre os fatores levados em conta para fins da definição dos indicadores de que trata o § 2º, inciso II, estarão as diretrizes e critérios fixados pela legislação que estabeleça a política pública a que o incentivo ou benefício deva atender, e as diretrizes fixadas para esse efeito pelos órgãos aos quais a mesma legislação atribua competência para sua formulação e regulamentação.

SUBEMENDA Nº - CCJ À EMENDA Nº 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 Nº - CCJ À EMENDA Nº 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



SF/21199.00659-67



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 as 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 Nº - CCJ À EMENDA Nº 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.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/21199.00659-67