



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

## PARECER Nº , DE 2022

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Resolução do Senado nº 59, de 2021, do Senador José Aníbal, que *acrescenta dispositivos à Resolução SF nº 93, de 1970, que dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal.*

Relator: Senador **TASSO JEREISSATI**

### I – RELATÓRIO

É apresentado para análise desta Comissão o Projeto de Resolução do Senado Federal (PRS) nº 59, de 2021, de autoria do Senador José Aníbal, com o objetivo de aperfeiçoar a avaliação periódica do Sistema Tributário Nacional, em consonância com o previsto no art. 52, XV, da Constituição Federal.

A proposição contém dois artigos. O art. 1º adiciona novo parágrafo ao art. 393-D do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), para especificar que, para fins de análise da carga tributária, *as Consultorias do Senado Federal avaliarão, entre outros critérios, a efetividade da renúncia fiscal, eventuais impactos nos instrumentos de partilha intergovernamental de receitas, a adequação de contrapartidas prestadas pelos beneficiários, efeitos redistributivos e efeitos econômicos setoriais ou gerais.* Já o art. 2º propõe que a futura resolução entre em vigor na data de sua publicação.

Na justificação, o autor da matéria enfatiza a complexidade do Sistema Tributário Nacional e a proliferação contínua de instrumentos de renúncias fiscais na forma de subsídios tributários, os quais: (i) prejudicam os orçamentos e o financiamento de importantes políticas públicas, em especial na área de assistência social, das três esferas de Governo – União,



SF/22871.31986-06



Estados e Municípios; (ii) elevam a insegurança jurídica; e (iii) criam distorções concorrenciais nos setores envolvidos e na economia como um todo.

Argumenta também que a criação, ampliação ou prorrogação de tais benefícios tem crescido não apenas via Congresso Nacional ou por iniciativa federal, mas também por meio de regimes especiais ao sistema tributário no âmbito dos entes subnacionais e de suas legislações específicas. A conhecida Guerra Fiscal do ICMS seria um reflexo desses movimentos.

Por sua vez, o autor reconhece avanços do governo federal na gestão e na transparência dos subsídios tributários, destacando o trabalho da recém-extinta Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (Secap), por meio da publicação periódica de relatórios específicos sobre benefícios tributários, creditícios e financeiros concedidos no âmbito federal e o primeiro Relatório Anual (consolidado) de Avaliação de Políticas Públicas encaminhado ao Congresso Nacional. Destaca também o encaminhamento do Projeto de Lei (PL) nº 3.203, de 2021, em cumprimento ao estabelecido na Emenda Constitucional nº 109, também de 2021, que determinou ao presidente da República encaminhar um “plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária”.

Em razão desses fatores, o autor entende que os membros do Congresso Nacional devem estar ainda mais preparados para tomada de decisões no que tange à revisão de subsídios tributários. Nesse sentido, o PRS nº 59, de 2021, ao exigir estudos específicos, a serem elaborados pelas Consultorias do Senado Federal e que considerem a efetividade das renúncias tributárias no processo de avaliação periódica do funcionamento do Sistema Tributário Nacional, irá ofertar aos parlamentares elementos fundamentais para melhorar as políticas públicas brasileiras.

Não foram apresentadas emendas à proposição.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, compete à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania





(CCJ) opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas.

A proposição acha-se redigida em boa técnica legislativa, atendendo ao disposto na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que *dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.*

Quanto à constitucionalidade formal e material, destaca-se que o Congresso Nacional (CN) tem competência privativa para “*avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios*”, conforme inciso XV do art. 52 da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional n.º 42, de 2003.

As resoluções do Senado Federal são normas jurídicas que regulam matérias de competência privativa do Senado Federal, seja de caráter político, processual, legislativo ou administrativo. Portanto, a escolha deste instrumento é adequada ao objetivo do autor, visto que o projeto altera o próprio Regimento Interno do Senado Federal, disposto na Resolução nº 93, de 1970, no qual já consta a avaliação periódica do Sistema Tributário Nacional, conforme atribuição estabelecida no art. 52, XV, da Constituição Federal.

No que se refere aos requisitos fiscais, o projeto não contempla medidas para aumento de despesas públicas ou redução da receita. Ao contrário, aperfeiçoa a avaliação de renúncias tributárias em prol de racionalizar a concessão, ampliação ou alteração desse tipo de benefício. Portanto, não há impacto orçamentário-financeiro, nos termos do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ou da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) vigente.





Logo, não se identifica qualquer conflito entre o presente projeto de resolução do Senado Federal e as normas constitucionais, legais ou regimentais.

Quanto ao mérito, o tema é relevante e tempestivo. A renúncia fiscal é um instrumento de política pública que se destina a reduzir o custo para o produtor ou o preço ao consumidor final. Trata-se, assim, de uma espécie de subsídio governamental. No caso específico dos subsídios ou benefícios tributários, também chamados de “gastos tributários”, esses ocorrem pelo lado da receita pública, sendo realizados por meio de exceções ao sistema tributário de referência. Tais gastos reduzem a receita potencial e, portanto, o resultado primário do governo federal.

Sob a ótica econômica, é um instrumento importante para fomentar a atividade econômica, seja ao corrigir falhas de mercado ou reduzir desigualdades econômicas, sociais ou regionais.

As renúncias tributárias são, portanto, importantes mecanismos de política pública para qualquer ente federativo. Porém, distintas das despesas tradicionais do governo, que são explícitas nas leis orçamentárias anuais (LOA) e tem diversos mecanismos de controle de sua expansão, a exemplo do “Teto dos Gastos”, no caso da União (objeto da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016), as renúncias têm menor transparência e controle social. São, em geral, uma forma implícita de gastos, difíceis de mensurar na maioria das vezes, o que prejudica a avaliação, e com menor controle, seja em termos de prazo ou de volume, se comparadas às despesas orçamentárias. Tais características enfraquecem o princípio constitucional de publicidade, o controle social e, por conseguinte, a própria cidadania.

No âmbito do Governo Federal, tem se avançado na agenda de medir e divulgar os incentivos e benefícios fiscais vigentes na esfera federal, em especial os mais importantes em termos de volume – os tributários. A elaboração do extinto Demonstrativo de Benefícios Financeiros e Creditícios da União, elaborado desde 2012 e atualmente suprido pelo Orçamento de Subsídios da União (OSU), publicado a partir de 2017, visa a atender dispositivo constitucional previsto no § 6º do art. 165, que estabelece que o projeto de lei orçamentária deve vir acompanhado de demonstrativo

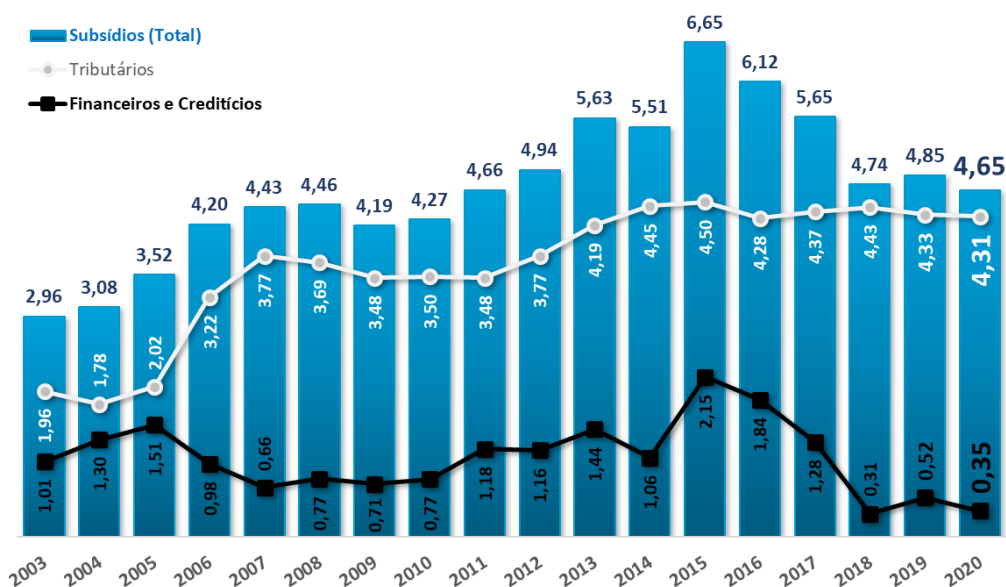




regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Conforme pode ser observado na figura abaixo, a evolução do gasto tributário foi significativa ao longo dos anos. Em 2003, representava cerca de 2% do Produto Interno Bruto (PIB) e mais que dobrou dez anos após (4,19%), tendo alcançado um pico de 4,50% do PIB em 2015:

### Evolução dos incentivos e benefícios da União (R\$ Bilhões)



Fonte: Orçamento de Subsídios da União (2021) - 5ª Edição. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (Secap – Ministério da Economia).

Nos últimos anos, marcados principalmente por crise fiscal em todos os entes da federação, teve uma leve redução e têm se mantido em patamar próximo de 4,30%. Justamente por contemplar recursos públicos de elevada monta – aproximadamente R\$ 321 bilhões, em valores de 2020 –, as renúncias tributárias devem ser monitoradas e avaliadas periodicamente, com vistas a aferir seus resultados e sua necessidade ao longo do tempo.

Pela observação dos dados é imperioso destacar a redução gradual e o posterior controle dos incentivos e benefícios creditícios e



financeiros. Contudo, quanto aos subsídios tributários que dobraram de nível em poucos anos, ainda que tenham se mantido estáveis em relação ao PIB nos anos recentes, são peça fundamental para reequilibrar o resultado primário do governo central de forma estrutural. E, se bem monitorados, avaliados e empregados, são capazes de alavancar o crescimento econômico.

Adicionalmente, em 15 de março de 2021, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 109, denominada de “PEC Emergencial”, que, entre outras providências, instituiu regras transitórias para redução de benefícios tributários federais e exigiu lei complementar para definir critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão e alteração de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa.

Em especial, a mencionada Emenda, em seu art. 4º, além de exigir que o Presidente da República encaminhasse ao Congresso Nacional, em até seis meses de sua promulgação, um plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária, foi mais incisiva e, no inciso III do § 4º desse artigo, direcionou para que fosse realizada “*redução gradual de incentivos fiscais federais de natureza tributária, sem prejuízo do plano emergencial*”.

Assim, a despeito do plano emergencial já encaminhado, é mandamento constitucional o controle, a avaliação e o planejamento das renúncias fiscais tributárias. E nessa direção é o texto do presente PRS.

Premente destacar que, a despeito da dimensão em termos econômicos e monetários, da importância como política pública e dos comandos constitucionais e legais, hoje, em nossa legislação, temos escassos dispositivos ou atos normativos que versam sobre o tema. No texto atual da LRF, no art. 14, pouco pode ser depreendido, como a mensuração da estimativa de impacto no orçamento e a adequação das metas de resultados fiscais, e/ou medidas de compensação previstas na Seção II (“Da Renúncia de Receita”).

Essa escassez normativa e prática na avaliação dos incentivos e benefícios tributários contrasta com o elevado grau de detalhamento com que





é limitada, monitorada e regulada a despesa pública, ou o gasto direto, seja nas leis orçamentárias ou de finanças públicas. Portanto é urgente que nosso ordenamento jurídico nacional avance na direção de uma regulação mais precisa e completa sobre o tema de incentivos e benefícios de natureza tributária.

Sabemos que cabe constitucional e privativamente a este Senado Federal avaliar a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, de forma periódica, conforme redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003, ao inciso XV do art. 52 da Constituição, que contempla não apenas a estrutura e os componentes do sistema tributário, mas seu desempenho por meio de todas as administrações tributárias dos entes federativos.

Nesse sentido, o RISF, em seu art. 99-A, define que compete à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme previsão constitucional.

O Regimento Interno do Senado Federal, em sua Seção II-A, arts. 393-A ao 393-F, também regula a avaliação periódica a ser realizada pela CAE sobre o Sistema Tributário Nacional. Conforme disposto nessa seção, grupo de Senadores da CAE, designados pelo Presidente da Comissão, com subsídios técnicos das Consultorias do Senado, deverão realizar uma avaliação anual, observando alguns aspectos mínimos, dentre os quais as renúncias fiscais oriundas do Sistema Tributário Nacional (inciso VI do art. 393-D).

Assim sendo, já cabe ao Senado Federal, por meio do grupo definido pela CAE, auxiliado pelas Consultorias desta Casa, avaliar anualmente as renúncias fiscais presentes no Sistema Tributário Nacional. O presente PRS busca aperfeiçoar a avaliação das renúncias fiscais advindas do Sistema Tributário Nacional, dando critérios mínimos para as análises sobre tais renúncias.

No que concerne às renúncias tributárias, a partir da proposta do PRS, passa a ser fundamental analisar: (i) sua efetividade em termos de







política pública com base em determinado objetivo; (ii) impactos dessa renúncia na partilha intergovernamental de receitas; (iii) a adequação ou não de contrapartidas prestadas pelos beneficiários; e (iv) quais os efeitos econômicos e redistributivos, em caráter geral ou setorial.

Concluo a análise expressando concordância plena com os fundamentos econômicos e políticos da iniciativa e de sua implementação na forma do PRS nº 59, de 2021. Em sua defesa, o Senador José Aníbal, destacou que o PRS irá fortalecer ainda mais a capacidade institucional do Senado Federal na área das finanças públicas, com vistas ao aprimoramento da governança e da transparência das contas públicas. Concordo e saliento que o PRS nº 59, de 2021, é convergente e complementar – portanto, não colidente – com outros projetos importantes que versam sobre tema de finanças públicas e, principalmente, políticas públicas de incentivos e benefícios.

Após uma crise econômica e social que exigiu um gasto público excepcional, a solidez fiscal se torna ainda mais vital ao país, seja para garantir recursos intergeracionais, seja para o desenvolvimento econômico e social sustentável do Brasil.

### III – VOTO

Diante do exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa do Projeto de Resolução do Senado Federal nº 59, de 2021, e, no mérito, pela sua aprovação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/22871.31986-06