

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2023

Permite a prorrogação, até 31 de dezembro de 2042, do prazo de vigência e validade das isenções dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais vinculados ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) destinados à manutenção ou ao incremento de atividades econômicas, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei Complementar permite a prorrogação até 31 de dezembro de 2042 das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais vinculados ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), elencados no art. 3º da Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017.

Art. 2º A unidade federada que editou o ato concessivo relativo às isenções, aos incentivos e aos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais vinculados ao ICMS em desacordo com o disposto na alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal por legislação estadual publicada até 8 de agosto de 2017, cujas exigências de publicação, registro e depósito, nos termos do art. 3º da Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017, foram atendidas, é autorizada a concedê-los e a prorrogá-los, nos termos do Convênio ICMS nº 190, de 15 de dezembro de 2017 e alterações, não podendo seu prazo de fruição ultrapassar 31 de dezembro de 2042:

I – quanto àqueles destinados ao fomento das atividades agropecuária e industrial, inclusive agroindustrial, e ao investimento em infraestrutura rodoviária, aquaviária, ferroviária, portuária, aeroportuária e de transporte urbano, bem como quanto àqueles destinados a templos de qualquer culto e a entidades beneficentes de assistência social;

II – quanto àqueles destinados à manutenção ou ao incremento das atividades portuária e aeroportuária vinculadas ao comércio internacional, incluída a operação subsequente à da importação, praticada pelo contribuinte importador;

III – quanto àqueles destinados à manutenção ou ao incremento das atividades comerciais, desde que o beneficiário seja o real remetente da mercadoria;

IV – quanto àqueles destinados às operações e às prestações interestaduais com produtos agropecuários e extrativos vegetais *in natura*;

V – quanto às demais isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais.

Art. 3º Os atos concessivos cujas exigências de publicação, de registro e de depósito, nos termos do art. 3º da Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017, foram atendidas 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, observadas as demais determinações firmadas em Convênios ICMS editados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ).

Art. 4º A unidade federada concedente poderá 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, assegurada a fruição dos benefícios pelos prazos e nas condições que foram concedidos, preservados seus termos estabelecidos, a serem fiscalizados pelos Estados e pelo Distrito Federal.

Art. 5º O § 4º do art. 3º, da Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“**Art. 3º**

.....

§ 4º A unidade federada concedente poderá 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, assegurada a fruição dos benefícios pelos prazos e nas condições que foram concedidos, preservados seus termos

estabelecidos, a serem fiscalizados pelos Estados e pelo Distrito Federal.

.....” (NR)

Art. 6º Fica revogado o § 2º-A do art. 3º da Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017.

Art. 7º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Dentro da dimensão continental do Brasil, são certas e indiscutíveis as diferenças socioeconômicas regionais. Sendo um país formado por processo de colonização, submetido a diversos movimentos de imigração, e os mais diferentes modelos de exploração econômica, apresenta-se um desenvolvimento heterogêneo de suas regiões.

Soma-se a isso as diferenças ambientais, geográficas e climáticas, as quais muito influenciaram na formação de centros econômicos, na construção das obras de infraestrutura e, principalmente, na distribuição do mercado consumidor, assim como da força de trabalho.

O maior exemplo do resultado de todos esses processos e circunstâncias é a Região Nordeste, historicamente castigada pelo clima e desfavorecida pelos movimentos mercadológicos ocorridos no contexto da história nacional. Outras regiões também padecem do mesmo fenômeno, ainda que de maneira diversa.

Diante disso, há muitas décadas verificam-se esforços políticos (e jurídicos) visando à redução das desigualdades regionais. A Constituição da República de 1988 traz já em seu art. 3º como objetivo fundamental da nação “reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Apenas como exemplo, mais adiante no Magno texto, os arts. 43, 48, 165 e 170 apontam a suprema importância para os Constituintes do fomento de “desenvolvimento e redução das desigualdades regionais”, prevendo criação de diversas políticas públicas, programas sociais e medidas nacionais para tanto, elevando o esforço para a erradicação da heterogeneidade socioeconômica das regiões brasileiras à condição de máximo princípio jurídico.

Outro exemplo histórico da aplicação de tal valor político, devidamente inserido no sistema jurídico doméstico pela Constituição Federal, foi a criação das superintendências regionais, como a SUDENE e a SUDAM, assim como a própria Zona Franca de Manaus. Tais empreitas públicas sempre estiveram aliadas a – quando não, materializadas em – renúncias fiscais.

Assim, considerando a competência estadual e distrital do ICMS, insculpida no art. 155 da vigente Carta Republicana, é notória, esperada e sempre foi aceita a utilização de tal autonomia tributária pelos entes federativos para atrair, por meio de desonerações e incentivos fiscais, investimentos e garantir a permanência de atores da iniciativa privada em seus territórios.

Apesar da recepção da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, que continuou a exigir a validação desses benefícios concedidos por meio de convênios celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal, aprovados por unanimidade e revogados mediante aprovação de 4/5 (quatro quintos), no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), muitas vezes, em razão de impasses políticos, os estímulos fiscais foram efetivamente concedidos pelos Estados a observância desse mecanismo e limitação jurídica.

Eis o cenário da assim chamada “guerra fiscal” entre os Estados e o Distrito Federal.

Em 2017, dentro de um alinhamento e comunhão de ações dos entes federativos, foi publicada a Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017, trazendo, dentre diversas outras previsões voltadas para cessar os efeitos danosos e conflitos da concessão de incentivos não ratificados pelo Confaz, a remissão de créditos tributários relacionados a esses benefícios unilaterais, regulamento para o tratamento fiscal federal dessas subvenções e, principalmente, convalidação desses benefícios locais, antes irregulares à luz da Lei Complementar nº 24, de 1975 (instrumentalizado pela celebração de ato que deu margem ao Convênio ICMS nº 190, de 2017), conferindo-lhes ainda uma continuação de vigência e produção de efeitos. Isso foi tratado no § 2º do art. 3º dessa Lei Complementar de 2017, estabelecendo diferentes prazos para diversas atividades:

§ 2º A unidade federada que editou o ato concessivo relativo às isenções, aos incentivos e aos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais vinculados ao ICMS de que trata o art. 1º desta Lei Complementar cujas exigências de publicação, registro e depósito,

nos termos deste artigo, foram atendidas é autorizada a concedê-los e a prorrogá-los, nos termos do ato vigente na data de publicação do respectivo convênio, não podendo seu prazo de fruição ultrapassar:

I – 31 de dezembro do décimo quinto ano posterior à produção de efeitos do respectivo convênio, quanto àqueles destinados ao fomento das atividades agropecuária e industrial, inclusive agroindustrial, e ao investimento em infraestrutura rodoviária, aquaviária, ferroviária, portuária, aeroportuária e de transporte urbano;

II – 31 de dezembro do oitavo ano posterior à produção de efeitos do respectivo convênio, quanto àqueles destinados à manutenção ou ao incremento das atividades portuária e aeroportuária vinculadas ao comércio internacional, incluída a operação subsequente à da importação, praticada pelo contribuinte importador;

III – 31 de dezembro do quinto ano posterior à produção de efeitos do respectivo convênio, quanto àqueles destinados à manutenção ou ao incremento das atividades comerciais, desde que o beneficiário seja o real remetente da mercadoria;

IV – 31 de dezembro do terceiro ano posterior à produção de efeitos do respectivo convênio, quanto àqueles destinados às operações e prestações interestaduais com produtos agropecuários e extrativos vegetais *in natura*;

V – 31 de dezembro do primeiro ano posterior à produção de efeitos do respectivo convênio, quanto aos demais.

Logo depois veio a Lei Complementar nº 170, de 19 de dezembro de 2019, que promoveu pontual alteração no inciso I desse § 2º do art. 3º, adicionado a atividade religiosa à sua previsão original:

Art. 1º O art. 3º da Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 3º

.....

§ 2º

I – 31 de dezembro do décimo quinto ano posterior à produção de efeitos do respectivo convênio, quanto àqueles destinados ao fomento das atividades agropecuária e industrial, inclusive agroindustrial, e ao investimento em infraestrutura rodoviária, aquaviária, ferroviária, portuária, aeroportuária e de transporte urbano, bem como quanto àqueles destinados a templos de qualquer culto e a entidades beneficentes de assistência social;

.....” (NR)

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Ainda em 27 de outubro de 2021, foi editada a Lei Complementar nº 186, alterando o mesmo art. 3º da Lei Complementar nº 160, de 2017, para permitir uma necessária extensão dos prazos inicialmente firmados para a prorrogação dos incentivos convalidados. Confira-se:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017, para permitir a prorrogação, por até 15 (quinze) anos, das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais vinculados ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) destinados à manutenção ou ao incremento das atividades comerciais, desde que o beneficiário seja o real remetente da mercadoria, às prestações interestaduais com produtos agropecuários e extrativos vegetais *in natura* e à manutenção ou ao incremento das atividades portuária e aeroportuária vinculadas ao comércio internacional, incluída a operação subsequente à da importação, praticada pelo contribuinte importador.

Art. 2º O art. 3º da Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 3º.....

.....

§ 2º

.....

II – 31 de dezembro do décimo quinto ano posterior à produção de efeitos do respectivo convênio, quanto àqueles destinados à manutenção ou ao incremento das atividades portuária e aeroportuária vinculadas ao comércio internacional, incluída a operação subsequente à da importação, praticada pelo contribuinte importador;

III – 31 de dezembro do décimo quinto ano posterior à produção de efeitos do respectivo convênio, quanto àqueles destinados à manutenção ou ao incremento das atividades comerciais, desde que o beneficiário seja o real remetente da mercadoria;

IV – 31 de dezembro do décimo quinto ano posterior à produção de efeitos do respectivo convênio, quanto àqueles destinados às operações e às prestações interestaduais com produtos agropecuários e extrativos vegetais *in natura*;

.....

§ 2º-A. A partir de 1º de janeiro do décimo segundo ano posterior à produção de efeitos do respectivo convênio, a concessão e a prorrogação de que trata o § 2º deste artigo deverão observar a redução em 20% (vinte por cento) ao ano com relação ao direito de fruição das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais vinculados ao ICMS destinados à manutenção ou ao incremento das atividades comerciais, às prestações interestaduais com produtos agropecuários e extrativos vegetais *in natura* e à manutenção ou ao incremento das atividades portuária e aeroportuária vinculadas ao comércio internacional.

§ 3º Os atos concessivos cujas exigências de publicação, de registro e de depósito, nos termos deste artigo, foram atendidas 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, nos termos dos §§ 2º e 2º-A deste artigo.

.....

§ 8º As unidades federadas poderão aderir às isenções, aos incentivos e aos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais concedidos ou prorrogados por outra unidade federada da mesma região na forma dos §§ 2º e 2º-A deste artigo, enquanto vigentes.” (NR)

Art. 3º O convênio de que trata o art. 1º da Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017, deverá ser adequado, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contado da data de publicação desta Lei Complementar, e nos termos da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, às alterações introduzidas por esta Lei Complementar e pela Lei Complementar nº 170, de 19 de dezembro de 2019, sob pena de essas alterações serem automaticamente incorporadas ao referido convênio.

Art. 4º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Agora, passados quase 3 (três) anos da primeira extensão da duração dos benefícios convalidados, as circunstâncias demandam nova medida de prorrogação.

Nesse sentido, como visto antes, a concessão de benefícios, incentivos e isenções é a ferramenta mais importante e antiga, com inquestionável resultado socioeconômico concreto na atração de entidades particulares – contribuintes de tributos, geradoras diretas e indiretas de emprego e incrementadoras dos mercados locais.

E tal valioso utensílio jurídico de promoção de políticas de desenvolvimento, redução das desigualdades regionais e promoção do bem-estar está viabilizado através da concessão de competência aos Estados e ao

Distrito Federal para instituir, arrecadar e gerir as receitas de ICMS, incluída a concessão de isenções, créditos e outras renúncias.

Enquanto persistirem e prevalecerem as diferenças e desequilíbrios entre as regiões, não se pode abrir mão dessas manobras de política fiscal regional, sob pena de inobservância direta de comandos da Constituição da República, que lhes amparam e justificam.

De acordo com os indicadores¹ do próprio Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), se comparados os dados de operação do setor industrial do final do ano de 2021 (já após a prorrogação de prazos da Lei Complementar nº 186, de 2021) com aqueles do final de 2022, a Região Nordeste, já trazida antes como exemplo, registra retração de - 6,9% (seis vírgula nove por cento negativos) somente nesses 12 (dozes) meses.

Em relação às atividades econômicas como um todo, abrangendo inclusive aquelas apenas comerciais, apesar de haver certa melhora em relação aos piores meses de 2021 e 2022, ainda não se registrou uma plena retomada do seu patamar de 2020, antes da pandemia de COVID-19, conforme consta da última divulgação oficial² do Banco Central do Brasil (BCB), dizendo em sua análise de dados apurados até novembro de 2022 que “a atividade econômica do Nordeste, após relativa estabilidade no segundo trimestre, recuou 2,1% no terceiro, segundo o IBCR-NE. Ainda que, em geral, os serviços tenham se expandido, prevaleceram as quedas na indústria de transformação e no comércio.”

Confira-se o desempenho do Nordeste em relação às demais regiões:

¹ Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/36257-producao-industrial-fecha-2022-com-reducao-em-oito-dos-15-locais-pesquisados>
<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pim-pf-brasil/tabelas>

² Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/boletimregional/202211>



Claramente, a situação socioeconômica da Região Nordeste não só permaneceu fragilizada e carente, mas foi aquela que terminou o ano de 2022 com os piores índices de retomada, aumentando seu distanciamento dos outros cantões do Brasil, já historicamente mais favorecidos pelas dinâmicas do mercado.

Exatamente por tal razão e fatos comprovados, amplamente registrados e noticiados, é que não pode se manter limitado o tempo de duração dos benefícios e incentivos concedidos para a atração, expansão e manutenção das operações da iniciativa privada em tais Estados.

Ainda que não encerrados os prazos do art. 3º da Lei Complementar nº 160, de 2017, os gestores empresariais fazem projeções lançadas muitos anos no futuro, considerando em suas mais delicadas decisões empresariais (principalmente aquelas envolvendo o local de permanência e instalação de suas plantas e estabelecimentos, impactando em toda sua logística de operação) a carga tributária efetiva, subtraída de incentivos e estímulos, de cada jurisdição fiscal.

Assim, diante de uma cessação de tais incentivos e a inauguração de nova oneração tributária em um horizonte próximo, certamente haverá a fuga de atores econômicos da iniciativa privada de tais regiões.

Não obstante, até o próprio Estado de São Paulo, aquele que guarda os maiores índices socioeconômicos da região mais desenvolvida do Brasil, anunciou no dia 27 de fevereiro de 2023 um pacote de desoneração setorial de ICMS, com novos benefícios, por meio 11 (onze) Decretos

estaduais³. Na oportunidade de comunicação para imprensa, o Exmo. Secretário da Fazenda paulista declarou que “o conjunto de benefícios tributários estão relacionados à retomada da competitividade do setor econômico e corporativo paulista”, evidenciando a intenção de atração de entidades privadas para o seu território.

Diante desse panorama resta mais evidente a necessidade de, pelo menos, ampliar o prazo dos benefícios já concedidos, atualmente gozadas pelos contribuintes nos Estados menos desenvolvidos da Federação, dando-lhes segurança para sua permanência, expansão e continuidade de projetos de instalação de novas iniciativas, evitando perdas insuperáveis nos ambientes econômicos e sociais estaduais.

Frise-se que em 2023 o próprio Poder Executivo federal, já nas primeiras semanas do ano, editou medidas tributárias visando à estabilização e ao socorro econômico, reconhecendo cenário de dificuldade e crise generalizada, constando, inclusive, da Exposição de Motivos da Medida Provisória (MPV) nº 1.157, de 1º de janeiro de 2023, que “essas medidas têm por objetivo contribuir para a estabilização da economia, evitando o impacto inflacionário de uma possível reoneração imediata dos combustíveis considerando, em particular, a conjuntura internacional desafiadora, inclusive com a permanência da guerra entre Rússia e Ucrânia, que agrega incertezas ao cenário econômico”.

Além disso, foi editada a MPV nº 1.160, de 12 de janeiro de 2023, instituindo programa de transação tributária, que contempla descontos dos valores na liquidação de crédito tributário já lançado contra contribuintes de tributos federais e outras renúncias.

Ou seja, a própria União reconhece a persistência do cenário econômico desafiador.

Não se pode olvidar que atualmente tramitam no Congresso Nacional duas Propostas de Emenda à Constituição que visam à promoção de reforma tributária (PECs nº 45, de 2019, e nº 110, de 2019), constando em ambas as proposições a supressão, total ou parcial, da competência de os Estados tributarem a circulação de mercadorias e sobre as prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

³ Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/Noticias/Paginas/Governo-de-S%C3%A3o-Paulo-reduz-carga-tribut%C3%A1ria-de-setores-produtivos-at%C3%A9-o-fim-de-2024.aspx>

Nas propostas mencionadas, o ICMS seria extinto, havendo a previsão de uma redução gradual, ano-a-ano, com incidência simultaneamente com novo tributo, ainda a ser criado.

Independentemente de outros temas caros aos Estados em relação à pretensão de se promover uma reforma tributária (cujas propostas ainda são capazes de sofrer as mais diversas alterações), é certo que ainda por algum tempo prevalecerá a competência dos Estados, na forma como atualmente delineada e exercida.

E nesse período, inclusive como forma de resguardar os entes estaduais, com estabilidade e previsibilidade, das mudanças potenciais por vir em relação à sua arrecadação, a manutenção dos incentivos e benefícios ainda vigentes aplicáveis deve ser preservada por período que garanta a abrangência total de eventual período de transição entre hipóteses de incidência tributária.

Posto isso, considerando as incertezas em torno da permanência e alteração da competência dos Estados e a própria existência do ICMS, tendo em conta os prazos legais de fiscalização, a duração dos projetos de desenvolvimento e das concessões de incentivos, entendemos ser adequado para a garantia da estabilidade socioeconômica dos Estados a prevalência por pelo menos mais 10 (dez) anos dos benefícios tratados nas Leis Complementares nº 160, de 2017, e nº 186, de 2021, fixando momento predeterminado para sua cessação, qual seja, ao final do ano de 2042. Ainda, garante-se às entidades beneficiadas que as condições e os termos dos incentivos antes concedidos e, agora, prorrogados, não serão alterados no curso dessa nova dilação, cabendo aos Estados e ao Distrito Federal apenas fiscalizar seu cumprimento – cassando-os ou modificando-os apenas na hipótese de descumprimento daquilo anteriormente estabelecido e firmado.

Frise que a presente medida de alteração jurídica não envolve, implica ou importa em renúncia de arrecadação, perda de receita ou alteração orçamentária, assim como antes ocorrido na ocasião da aprovação da Lei Complementar nº 186, de 2021.

Tudo isso motiva e justifica a prorrogação do período de fruição dos estímulos e incentivos de ICMS aqui proposta.

Dessa forma, a proposta apresentada tem o objetivo de prorrogar até 2042 os benefícios tratados no art. 3º da Lei Complementar nº 160, de 2017.

Sala das Sessões,

Senador LAÉRCIO OLIVEIRA