



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 17, DE 2023

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.

PRESIDENTE: Senador Davi Alcolumbre

RELATOR: Senador Oriovisto Guimarães

26 de abril de 2023





PARECER N.º , DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei Complementar n.º 41, de 2019, do Senador Esperidião Amin, que *altera dispositivos da Lei Complementar n.º 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 **ORIOVISTO GUIMARÃES**

I – RELATÓRIO

É apresentado para análise desta Comissão, o Projeto de Lei Complementar (PLP) n.º 41, de 2019, de autoria do Senador Esperidião Amin, com objetivo de estabelecer avaliação periódica dos impactos econômico-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 n.º 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966, estabelecida como o Código Tributário Nacional (CTN), e a Lei Complementar n.º 105, de 10 de janeiro 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 ocorre 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 n.º 105, de 2001.

O art. 1º altera a redação dos arts. 2º e 4º da LRF e insere no diploma legal 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 cabe a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) especificar um limite global para os incentivos e benefícios, podendo definir sublimites. O limite global passa a ser verificado quando da avaliação do cumprimento das metas fiscais a cada dois meses. Na LDO se incluiria um novo Anexo de Benefícios e Incentivos, para avaliar o impacto fiscal e os resultados de cada incentivo ou benefício no exercício anterior, com base nos critérios de avaliação e nos objetivos almejados.

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 pode ultrapassar o prazo de cinco anos, sendo permitido, contudo, a renovação periódica, 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 seguinte. Contudo, a instituição, ampliação ou renovação dos benefícios fica condicionada ao atendimento dos limites globais (e, eventualmente, sublimites) propostos na LDO.

Já 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 emitiria 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 incentivo ou benefício quando, por exemplo, da deliberação sobre eventual prorrogação.

O art. 2º da proposição 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 n.º 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 seria de 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 renunciar a recursos públicos, seja recompensado por meio de políticas que retornem tais benefícios para a população.



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 da proposição 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, qualquer 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), onde, em 27 de fevereiro de 2019, fora designado o nobre Senador Luiz do Carmo como relator. Em 25 de maio de 2019, a matéria foi encaminhada à Mesa, para dar prosseguimento à tramitação dos Requerimentos n^{os} 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 CAE.

Naquela Comissão, 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 n.º 7-CAE, que acolhe as Emendas n.º 2 a n.º 6, e contrário à Emenda n.º 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 n.º 8 de Plenário, de autoria do Senador Luiz Pastore. Na mesma data, foi apresentado o Requerimento n.º 1.126, de 2019, também de autoria do Senador Luiz Pastore, solicitando audiência desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) 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 n.º 8-PLEN.

No entanto, no dia seguinte, foi publicado e deferido requerimento de autoria do Senador Luiz Pastore, solicitando a retirada da mencionada Emenda n.º 8-PLEN, de sua autoria.

Nesta Comissão, a matéria recebeu as Emendas n.ºs 9 a 13.

No dia 6 de fevereiro, a matéria foi distribuída para o Senador Veneziano Vital do Rêgo emitir relatório. Não obstante, em 21 de outubro do mesmo ano, a matéria foi devolvida pelo relator em virtude de não mais pertencer aos quadros desta Comissão.

A matéria foi redistribuída ao Senador Antonio Anastasia, em 21 de janeiro de 2021. Em 8 de dezembro de 2021, após trâmites iniciais do relatório e apresentação de cinco emendas, Sua Excelência encaminha relatório com voto favorável ao Projeto e às Emendas n.ºs 9, 11 e 13, nos termos da Emenda n.º 7-CAE (Substitutivo), com seis subemendas que apresenta, e contrário às Emendas n.ºs 10 e 12. Em função da renúncia ao mandato de senador para assumir cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União (TCU), em 2 de janeiro de 2022, devolve a matéria.

Em 6 de abril de 2022, a Relatoria da matéria em questão no âmbito desta Comissão passou às mãos do Senador Tasso Jereissati, que atualizou e consolidou os pontos de análise convergentes com o trabalho desenvolvido pelo anterior Relator, na forma de um substitutivo, o qual foi apresentado em 14/07/2022, e que subsidia a maior parte das considerações que aqui submetemos à Comissão.

Não tendo sido votada a matéria, o término do mandato do eminente Senador Tasso Jereissati implicou na redistribuição da Relatoria. Fui agraciado com essa missão em 15/03/2023.

Desde então, foi apresentada em 19/04/2023 a Emenda 14 à proposição, de autoria do eminente Senador Cid Gomes.



II – ANÁLISE

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

Iniciemos pela discussão do texto original do projeto. A proposição acha-se redigida em boa técnica legislativa, atendendo ao disposto na Lei Complementar n.º 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*.

Não se identifica conflito entre o projeto de lei complementar e as normas constitucionais, legais ou regimentais, inclusive quaisquer dispositivos que possam se configurar como de iniciativa privativa do Presidente da República, conforme § 1º do art. 61 da Constituição Federal de 1988 (CF88).

O Congresso Nacional (CN) tem a prerrogativa de legislar sobre as matérias de competência da União, em especial as que versam sobre sistema tributário, de acordo com inciso I e *caput* do art. 48 da CF88.

Da mesma forma, o projeto não contempla medidas para aumento de despesas públicas ou redução da receita, pelo contrário, o projeto fornece critérios, metas e procedimentos para racionalizar a concessão ou alteração de incentivo ou benefícios fiscais. Destarte, não há impacto orçamentário-financeiro, nos termos da LDO vigente, da própria LRF ou ainda do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Tal análise, inclusive, é coerente com o relatório aprovado na CAE, no qual o Relator se pronunciou acerca dos critérios jurídicos da matéria, quando ainda a tramitação fixada não incluía a CCJ.

A opção por lei complementar é adequada visto que o projeto altera outras leis complementares, bem como o Código Tributário Nacional,



formalmente sancionado como lei ordinária, mas que foi recepcionado como complementar em sentido material por força do art. 146 da CF88.

A matéria relativa a “critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão e a alteração de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa” e “avaliação periódica obrigatória dos impactos econômico-sociais dos incentivos ou benefícios [...] com divulgação irrestrita dos respectivos resultados” foi encomendada ao tratamento de lei complementar pelo art. 4º, § 4º, incisos I e II, da Emenda Constitucional n.º 109, de 15 de março de 2021. Em seu conteúdo substantivo, a presente proposição contempla um tratamento bastante completo para estas matérias, preenchendo parte significativa da regulação desejada pela Constituição. Não se pretende que este projeto substitua as proposições cujo encaminhamento o caput do mencionado art. 4º da Emenda Constitucional n.º 109/2021 demanda ao Poder Executivo. No entanto, como acima se apontou, a iniciativa parlamentar é perfeitamente constitucional na matéria, e a proposição aqui apresentada avança bastante no estabelecimento de normativas essenciais a esse campo das finanças públicas. Assim, longe de substituir-se às iniciativas presidenciais preconizadas pela Emenda Constitucional, o projeto complementa-as e garante, de forma autônoma, importante avanço no mesmo sentido.

Outra lacuna normativa preenchida pelo projeto é na seara da “avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados”, que é trazida como obrigação aos órgãos da administração pública, sob legislação cuja produção é colocada como exigência ao Poder Legislativo, pelo art. 37, § 16, da Constituição Federal (redação dada pelo art. 1º da Emenda Constitucional n.º 109, de 15 de março de 2021). Ora, a concessão de benefícios e incentivos tributários, financeiros e creditícios é uma política pública de profundos impactos na economia e de vastas dimensões financeiras, como se demonstra logo adiante. A proposição que ora examinamos cumpre o papel de estabelecer em lei critérios e procedimentos específicos para que esse universo importantíssimo de políticas públicas seja passível de avaliação e transparência – cumprindo assim a demanda constitucional.

Nos termos de mérito, o tema é demasiadamente importante e tempestivo. Incentivo ou benefício fiscal, é um instrumento de política



pública que visa reduzir o preço ao consumidor ou o custo ao produtor. Nesse sentido é também conhecido como subsídio governamental. Existem “incentivos” tanto no lado da receita (subsídios ou benefícios tributários), quanto no lado da despesa (subsídios ou benefícios financeiros e creditícios).

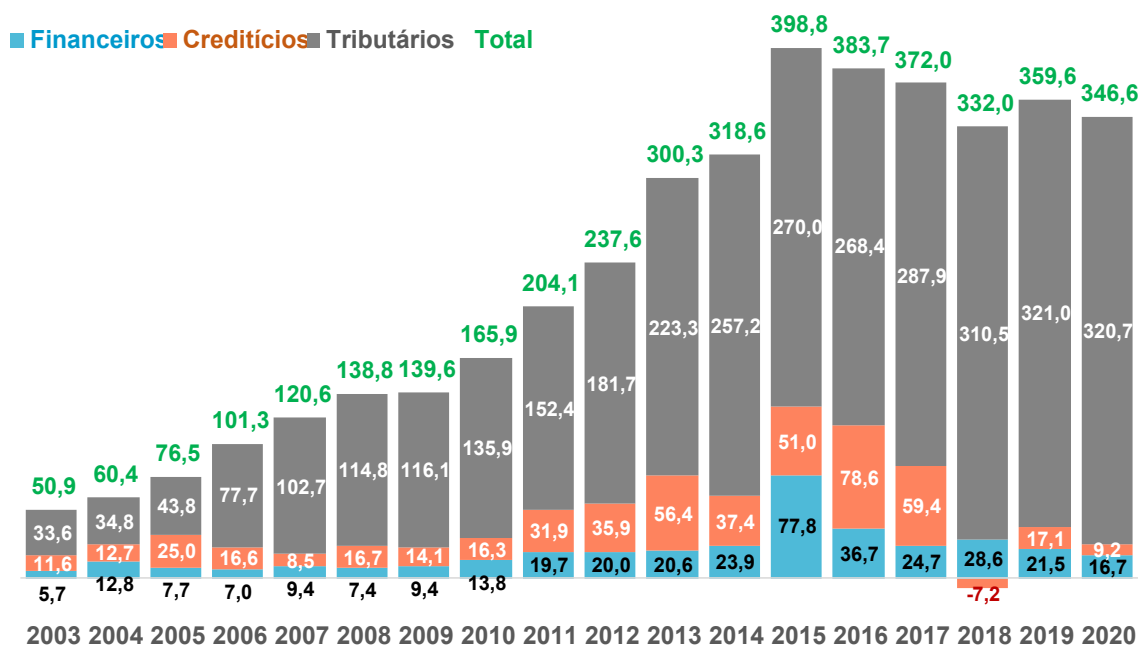
Sob a ótica econômica, subsídio constitui assistência de natureza financeira, creditícia ou tributária, que visa fomentar a atividade econômica por meio da correção de falhas ou imperfeições de mercado (como externalidades e assimetria de informação), ou ainda, reduzir desigualdades sociais e regionais.

Os benefícios fiscais são, portanto, importantes mecanismos de política pública para qualquer ente federativo. Porém, diferentemente dos gastos diretos do governo, que são explícitos nas leis orçamentárias anuais (LOA) e têm diversos tipos de controle de sua expansão, como no caso da União, a regra fiscal conhecida como “Teto dos Gastos”, instituído pela Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro de 2016, a maior parte dos benefícios dessa natureza são apenas elencados em demonstrativos e informações complementares aos projetos de lei orçamentária anuais (PLOA). Ou seja, esses benefícios, que são em geral uma forma implícita de gastos, não têm limite de prazo e nem teto fiscal como os gastos ou despesas orçamentárias. Dessa forma, possuem menor controle e transparência para a sociedade como um todo.

Conforme justificção do projeto, o Senador Esperidião Amim destaca a evolução do gasto tributário, estimando para 2019, época da proposição do PLP, R\$ 306 bilhões. Contudo, o valor observado em 2019 foi ainda maior, aproximadamente R\$ 321 bilhões, e manteve-se neste patamar em 2021 (conforme figura abaixo). São gastos tributários da ordem de 4,3% do PIB somente da União e, grande parte desses incentivos e benefícios são usufruídos por pessoas jurídicas.



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



Fonte: Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria e Secretaria Especial da Receita Federal (Ministério da Economia).

Exatamente por contemplar recursos públicos, as políticas financiadas por subsídios devem ser monitoradas e avaliadas periodicamente, com vistas a aferir seus resultados e sua necessidade ao longo do tempo.

A despeito da dimensão em termos monetários e da importância como política pública, hoje, em nossa legislação temos poucos dispositivos que versam sobre o tema. No texto atual da LRF, do art. 14, pouco pode ser depreendido, como a mensuração da estimativa de impacto e/ou as medidas de compensação previstas na “Seção II – Da Renúncia de Receita”.

Essa escassez normativa contrasta com o elevado grau de detalhamento com que é limitada, monitorada e regulada a despesa pública, ou o gasto direto, seja na LRF seja em outros atos normativos. Portanto é premente que nosso ordenamento jurídico nacional avance na direção de uma regulação precisa e completa sobre o tema de incentivos e benefícios.



Com efeito, o PLP n.º 41, de 2019, cumpre os requisitos constitucionais, legais e tem pertinência econômica e lógica. Esse também foi o entendimento da CAE, *vis-à-vis* o texto do substitutivo aprovado.

Assim, nos termos do § 5º do art. 133 do estatuto interno, passamos a analisar as emendas propostas – que, até a de número 6, se consubstanciaram na Emenda n.º 7-CAE, isto é, o substitutivo integral aprovado por aquela Comissão nos termos do § 6º do art. 133 e do § 6º do art. 246 do Regimento Interno.

A despeito dos aperfeiçoamentos incorporados na versão do substitutivo ao PLP n.º 41, de 2019, aprovado nos termos da Emenda n.º 7-CAE, são mantidos os critérios de técnica legislativa do texto original e o teor central de estabelecer critérios, metas e procedimentos para a concessão, alteração e avaliação periódica dos impactos econômico-sociais de incentivo ou benefício de natureza, não só tributária, mas também financeira e creditícia envolvendo pessoas jurídicas.

Nesse sentido, converge nossa avaliação geral positiva sobre ambos, projeto e substitutivo aprovado pela CAE. Contudo iremos, a partir de agora, trabalhar em ajustes e aperfeiçoamentos ao segundo texto, por sua precedência nos termos do art. 300, XIII, do Regimento. Assim, sobre a Emenda n.º 7-CAE serão analisadas as emendas apresentadas nesta CCJ, bem como melhorias a serem incorporadas na proposta conclusiva do presente relatório.

Este relatório propõe novo substitutivo, por meio da Emenda 15 - CCJC, para tornar mais claro o conjunto de modificações legislativas que introduz, diante do número de ajustes parciais que entendemos adequado propor ao substitutivo da CAE, e que detalhamos abaixo. Adotamos, por concordância plena com seu conteúdo, a proposta de substitutivo já adiantada pelo Senador Tasso Jereissati em seu relatório anterior, acrescentando as ponderações adicionais que consideramos necessárias.

O art.1º da Emenda n.º 7-CAE promove modificações na Lei Complementar n.º 101, de 2000. Em seu art. 4º estabelece limite global para incentivos e benefícios para pessoas jurídicas. Ajustes redacionais são propostos para aperfeiçoamento do texto. No art. 14, a alterações foram



incorporadas no sentido de atender parcialmente a Emenda 13-CCJ, do Senador Luiz Carlos do Carmo.

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 incentivos e benefícios. Ampliamos o escopo para incluir os entes subnacionais, como é o intuito original do projeto, e para além dos incentivos e benefícios de natureza tributária, dispostos no art. 14, incluindo também os de natureza financeira e creditícia do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa, em coerência com o disposto no § 4º do art. 4º da Emenda Constitucional n.º 109, de 2021. As demais alterações foram propostas com intuito de incorporar ajustes presentes na Emenda 11-CCJ, também do Senador Luiz Carlos do Carmo.

Outro ponto redacional sugerido é no § 1º do art. 26-B que estende as 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 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.

Ajustes também foram incorporados 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 legítima, mas a redação do dispositivo permite entender que é colocada como uma exigência absoluta à administração. Isso, porém, ensejaria uma interpretação exageradamente ampla, pois pode haver casos em que se justifique essa avaliação individual quando da definição das regras do próprio benefício. Um projeto de natureza transversal não pode 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. Assim, a própria lei de instituição ou regulamentação do regime favorecido poderia solicitar, caso entenda necessária, tal exigência. Portanto, a dispensa



genérica de metas individuais para tais benefícios poderia permanecer, mas sem impedir que a legislação do próprio benefício as estabeleça.

Acerca do § 2º do art. 26-B, atingir as metas de desempenho traçadas não deveria garantir, de forma automática, a renovação do incentivo ou benefício. É um critério necessário, mas não suficiente. No caso, de atingimento final de um objetivo, pode tornar a política pública operacionalizada por incentivo ou benefício, desnecessária. Nesse sentido, proposta de ajuste é implementada, modificando o sentido desse dispositivo em relação ao substitutivo da CAE.

Incluímos um novo art. 2º ao PLP, renumerando os remanescentes, para alterar o título da Seção II do Capítulo III da LRF, de “Da Renúncia de Receita” para “Da Renúncia de Receita e dos Incentivos ou Benefícios de Natureza Tributária, Financeira ou Creditícia”. Com a ampliação do escopo dos artigos sob essa Seção da Lei, que inclui incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa, é adequada tal modificação. Os incentivos e benefícios tributários, creditícios e financeiros são assistências governamentais realizadas não apenas por renúncias de receitas, mas também por subvenções econômicas, assunção de dívidas, programas com taxas diferenciadas, e outros instrumentos que elevam a despesa pública.

O PLP, na forma Emenda n.º 7-CAE, além de aprimoramentos na LRF, apresenta o art. 2º que altera o CTN e o art. 3º a Lei Complementar n.º 105, de 2001 para adequá-las as modificações implementadas na lei de finanças públicas no que se refere ao sigilo tributário e bancário.

Quanto ao art. 2º, agora renumerado para art. 3º, que altera o art. 198 do CTN, demos nova redação suprimindo a alteração proposta para o §3º. As melhorias propostas inicialmente em termos de transparência aos incentivos ou benefícios cujo beneficiário seja pessoa jurídica já foram implementadas pela Lei Complementar n.º 187, de 16 de dezembro de 2021, que *dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes e regula os procedimentos referentes à imunidade de contribuições à seguridade social de que trata o § 7º do art. 195 da Constituição Federal; altera as Leis n.ºs 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e 9.532, de 10 de dezembro de 1997; revoga a Lei n.º 12.101, de 27 de novembro de*



2009, e dispositivos das Leis n.ºs 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências.

Realizados os ajustes presentes na Emenda n.º 15-CCJ, que veicula o substitutivo passamos a análise individual das emendas apresentadas nesta Comissão.

A Emenda de n.º 9, apresentada pelo Senador Paulo Paim, por meio de uma proposta de nova redação ao § 3º do art. 14-A, busca reiterar a incidência do projeto apenas sobre beneficiários pessoa jurídica, preservando concessões a pessoas físicas. A emenda foi formulada sobre a redação do projeto inicial, alterado no substitutivo da CAE. No mérito, a emenda está plenamente contemplada na redação do presente substitutivo. O *caput* do art. 14-A é explícito em determinar o escopo limitado ao beneficiário pessoa jurídica. A redação do § 3º é claro ao delimitar à *instituição dos incentivos e benefícios de que trata este artigo*.

Quanto à Emenda n.º 10, que propõe a inclusão dos §§ 7º e 8º ao art. 14-A da LRF, apresentada pelo Senador Eduardo Braga, seu conteúdo exclui a Zona Franca de Manaus (ZFM) 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 tal exceção. A exigência constitucional do art. 40 do ADCT não se refere a nenhum incentivo ou benefício fiscal em concreto, nenhuma lei ou programa em particular, mas à Zona Franca de Manaus 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 específico, qualquer isenção em particular, qualquer alíquota favorecida individualmente. Caso o fosse, a ZFM estaria inerte, impedida quer de reduzir, quer de ampliar benefícios, o que não encontra sustentação em nenhuma interpretação de nossa Constituição. O comando constitucional é que exista um regime integrado de regimes aduaneiros especiais e de incentivos, a ser desenvolvido ao longo do tempo mediante a legislação federal segundo as necessidades da política de desenvolvimento regional. O que, aliás, tem sido feito de forma contínua, com inúmeras modificações e



ajustes ao longo do tempo. Esta flexibilidade é uma força da ZFM, e não uma fraqueza.

Vale destacar que o inciso I do § 3º do art. 14-A não torna a ZFM uma figura de duração quinquenal: apenas dispõe que cada um dos benefícios individuais da cesta integrada que a compõe sejam avaliados dentro desse período mínimo, ao longo da duração do regime. Portanto, não há absolutamente nenhuma incompatibilidade com a disposição constitucional.

Quanto ao mérito, não enxergamos compatibilidade entre excepcionar um determinado leque de incentivos e o princípio absolutamente universalista esposado pelo projeto. A razão de ser de incentivos e benefícios, é o cumprimento de determinado interesse público, e esse cumprimento deve ser objetivamente demonstrado segundo critérios claros e objetivos cujo processo de criação e explicitação deve ser parte do projeto. Sujeito a melhorias, como todos os incentivos e benefícios à pessoa jurídica. Não fazê-lo iria contra ao próprio diferencial que se almeja garantir com a ZFM. Políticas em todo território nacional seriam avaliadas e aperfeiçoadas para atingimento de melhores resultados, o que não ocorreria na ZFM, distanciando e não convergindo, prejudicando o desenvolvimento regional - caminho inverso do que se espera no dos dispositivos constitucionais. Seja na constitucionalidade, seja no mérito, o texto do projeto está adequado. Quanto à atribuição de competências regulamentares à Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), também objeto da Emenda n.º 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 a entidade reguladora do regime da Zona Franca, é natural que caberá a esta superintendência dispor em regulamento sobre a matéria de seus incentivos e benefícios, pois já é da sua competência legal.

Em síntese, o projeto não altera em nada existência ou a duração da ZFM, nem apresenta qualquer incompatibilidade com o respectivo regime ou a Constituição. Por conseguinte, a emenda não foi acatada.



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

A Emenda n.º 11, sugere a inclusão de dois parágrafos no 14-A da LRF: pretende tornar limitação de renovação ou concessão de incentivos e benefícios com objetivo de desenvolvimento regional condicionada ao atingimento das finalidades originais do incentivo (§ 8º) e incluir as diretrizes de política regional nos estudos avaliativos desses incentivos e benefícios (§ 7º).

Quanto ao § 8º sugerido, lembramos que desenvolvimento regional, é um dos objetivos legítimos de uma política pública, como todos os outros objetivos que dependem de recursos públicos, orçamentários ou não orçamentários. Assim, repetimos a natureza universalista do projeto, já apontada na análise da Emenda n.º 10: o princípio geral é que todo incentivo ou benefício tem que cumprir uma finalidade, alcançar algum objetivo explícito de política pública, inclusive com metas de desenvolvimento regional. Aliás, a redução das desigualdades regionais já consta explicitamente como uma das possíveis dimensões admitidas para as metas dos incentivos, na forma do § 2º, inc. III, alínea 'g', do novo art. 14-A proposto. A política em si, não garante que o objetivo esteja sendo alcançado. Não há justificativa para não aplicar esse princípio de forma universal, sem privilegiar qualquer objetivo, segmento ou setor. Menos justificativa ainda haveria em forçar o ente público a manter o incentivo indefinidamente quando os seus objetivos não tiverem sido alcançados (o que poderia deduzir-se, equivocadamente, de uma leitura literal e apressada do texto da emenda proposta). Nesse sentido, discordamos com o mérito.

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, tornamos o princípio válido para todos e não apenas para o “desenvolvimento regional”. 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 é acolhida, mas com redação ampliada no sentido de generalizar a ideia para qualquer que seja o objetivo do incentivo ou benefício e torne mais claro as diretrizes e critérios. Portanto, acolhemos parcialmente a Emenda n.º 11, na forma do § 7º do art. 14-A da LRF, proposto pelo substitutivo.

A Emenda n.º 12, por sua vez, pretende elencar situações para as quais se dispensaria, incondicionalmente, o cumprimento de metas para fins de renovação de incentivos alterando o art. 26-B da LRF. A Emenda n.º 14, tem o mesmo conteúdo.

Entendemos que esse objetivo já estaria, em princípio, contemplado de forma adequada na atual alínea “b” do inciso I do § 1º, do art. 26-B. Porém, há uma ponderação relevante na emenda: as condições macroeconômicas adversas são fator que indubitavelmente deve ser levado em conta na avaliação de grande parte dos incentivos. É exatamente isso que faz o art. 26-B: ele não representa um “passe livre” para nenhum descumprimento de meta, mas estabelece os fatores que devem ser considerados na decisão motivada do gestor quando da avaliação do cumprimento dos objetivos. Nesse sentido, considerar aspectos macroeconômicos graves como os trazidos pelas emendas é, sim, um fator de decisão, que pode ser aplicável ou não ao caso concreto sob exame do administrador.

Diante disso, a mesma atenção devotada aos aspectos setoriais e individuais da empresa beneficiária, no que possam afetar a impossibilidade de cumprimento das metas do incentivo, já consideradas em nosso substitutivo, pode e deve ser empregada no exame de se a circunstância de baixo crescimento da economia tem esse mesmo efeito causal. Dessa forma, entendo deva ser acolhida a emenda, na forma do substitutivo, acrescentando as duas circunstâncias macroeconômicas ao rol de fatores a serem ponderados na avaliação do eventual descumprimento das metas.

A Emenda n.º 13 retira da definição da renúncia de receitas os diferimentos de tributos de até 90 dias. Um diferimento de curtíssimo prazo 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



grave do uso de diferimentos para conceder favores fiscais são aqueles concedidos por prazos longos, que representam praticamente um abandono do imposto. Contudo, 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. Com efeito, a redação da emenda é ajustada conforme sugestão do Senador Anastasia em seu último relatório, ao invés de retirar o diferimento da regra geral, coloque-se o prazo de até 90 dias como uma exceção, sem possibilidade de prorrogações. Nesse sentido, acolhemos a emenda com a redação dada ao § 6º do art. 14, presente na Emenda -CCJ (Substitutivo) apresentada por este relatório.

Analisadas as emendas desta Comissão, retornamos à atenção a Emenda n.º 8-PLN, do Senador Luis Pastore. Em termos regimentais, a análise é desnecessária, dado que essa foi retirada pelo autor. No entanto, o tema não deve ser omitido no debate da proposição por esta Comissão. Trata-se da análise de compatibilidade entre as novas exigências do PLP n.º 41, de 2019, e as disposições da Lei Complementar n.º 160, de 7 de agosto de 2017 – que concretizou o acordo celebrado sobre a “guerra fiscal” do ICMS (Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação).

A Lei Complementar n.º 160, de 2017, autoriza a 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 (sem convênio previamente aprovado pelo Conselho Nacional de Política Fazendária – Confaz), bem como para reinstituição desses mesmos incentivos e benefícios, se vigentes na data de publicação da referida Lei Complementar (8 de agosto de 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 n.º 160, de 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” (conforme o art. 4º do diploma legal), inserida em seu texto pelo respectivo Relator por solicitação dos Estados, para enfrentar “o quadro de grave insegurança jurídica que o tema suscita”. Portanto, os efeitos da Lei Complementar n.º 160, de 2017, devem ser ponderados na aplicação do PLP n.º 41, de 2019, até para que não se abra nenhuma possibilidade de retorno aos problemas ocasionados pela “guerra fiscal” e que, por aquele instrumento, tentou-se eliminar.

Do ponto de vista da efetividade normativa, há aparente antinomia intertemporal: a Lei Complementar n.º 160, de 2017, posterior à LRF, afasta em seu art. 4º quaisquer restrições que possa impor o estatuto geral a suas disposições específicas. O PLP n.º 41, de 2019, posterior a ambas, vem agora modificar a lei geral, LRF, exatamente no tema incentivos e benefícios. Portanto, é apropriado que a nova redação da lei trate de forma precisa as questões específicas da Lei Complementar n.º 160, de 2017, como uma exceção ao novo regramento geral.

Nessa direção incluímos no novo substitutivo, o art. 5º nos termos propostos pelos Senadores Anastasia e Jereissati em seus relatórios. Concordamos com a necessidade de que os novos dispositivos propostos pelo PLP n.º 41, de 2019, quanto aos prazos máximos e condições para estabelecimento e concessão de incentivos e benefícios possam ser dispensados, em caráter excepcional, para fins do ato de reinstituição – de forma autorizativa e a critério da concedente. Contudo, todos os dispositivos relacionados à avaliação periódica e à transparência continuam como exigências – pois em nada tais disposições comprometeriam a segurança jurídica assegurada pela Lei Complementar n.º 160, de 2017. Tampouco são afetadas em nenhuma medida 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 – máxime porque a exigência aplica-se indistintamente a todos os entes. No geral, se a solução intermediária aqui proposta, por um lado, limita o impacto benéfico das mudanças gerais do PLP 41, de 2019 (na medida em que os incentivos concedidos nos termos da Lei Complementar n.º 160, de 2017, não estariam submetidos à disciplina do cumprimento de metas e objetivos), por outro lado, preserva a segurança jurídica buscada por aquele instrumento, sem prejuízo de garantir ao cidadão



contribuinte a transparência universal em relação aos resultados verificados das decisões de concessão de incentivos ou benefícios.

Por fim, concluo a análise expressando concordância plena com os fundamentos econômicos e administrativos da iniciativa e de sua implementação na forma do substitutivo. Ressalto, na linha dos Relatores anteriores, a importância do tema para as finanças públicas e, principalmente, para o país - ao melhorar as políticas públicas de incentivos e benefícios. Agora esta questão torna-se ainda mais urgente, em um momento em que a solidez fiscal tem se deteriorado, e os incentivos e benefícios retornam a uma trajetória ascendente sem qualquer planejamento e avaliação prévia ou análise de custo-oportunidade. Esse projeto é importante, relevante e acima de tudo oportuno.

Destaco que, além da aprovação enfática na CAE, o substitutivo foi construído, ao longo de toda a sua tramitação naquela comissão e na CCJC, em processo colaborativo com os órgãos técnicos do Poder Executivo, que trouxeram, através de intensos contatos com os sucessivos Relatores, inúmeras contribuições ao debate, e tiveram todas as suas sugestões acatadas.

Não posso deixar de acrescentar, finalmente, que a maior defesa do projeto nos dias atuais não foi feita por nós, parlamentares, mas pelo Ministro da Fazenda: em entrevista publicada no jornal “O Estado de S. Paulo” em 24 de abril de 2023, Sua Excelência declara (e cito textualmente) que pretende “rever um quarto dos R\$ 600 bilhões de renúncia fiscal”, e “que isso esteja escancarado aos olhos de todo mundo”, pois “temos de explicitar os benefícios fiscais CNPJ por CNPJ”. Expõe o Ministro, com toda a razão, que “estamos pagando R\$ 700 bilhões de juros porque estamos abrindo mão de R\$ 600 bilhões” e, portanto, “e a gente explicitar qual é o gasto tributário e para o que ele está sendo feito, qual é a justificativa, eu creio que muitas dessas coisas saem.”. O projeto que estamos votando é exatamente o instrumento necessário para implementar, com segurança e qualidade técnica, todos os nobres e inadiáveis objetivos enunciados pelo Senhor Ministro.

Ao aperfeiçoar a Lei de Responsabilidade Fiscal, o projeto será de extrema importância não apenas para a União, mas também para Estados



e Municípios, levando-os a reavaliar o impacto e alcance dos incentivos e benefícios, não só nas contas públicas, mas no bem-estar da sociedade.

Ao estabelecer 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 ou creditícia para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa favorece, ainda, o atendimento ao objeto de uma determinação constitucional presente no § 4º do art. 4º da Emenda Constitucional n.º 109, de 2021, sem prejudicar ou sobrepor-se à iniciativa presidencial sobre a matéria, constante do caput do mencionado artigo.

III – VOTO

Diante do exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei Complementar n.º 41, de 2019, e, no mérito, pela sua aprovação, e das Emendas n.ºs 7-CAE, 9, 11 12, 13 e 14 na forma do seguinte substitutivo, restando rejeitadas as demais:



EMENDA N.º 15 – CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º 41, DE 2019

Altera a Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, a Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966, e a Lei Complementar n.º 105, de 10 de janeiro de 2001, para estabelecer critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para concessão, alteração e avaliação periódica dos impactos econômico-sociais dos incentivos ou benefícios de natureza tributária, financeira ou creditícia para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa, em cumprimento ao disposto no § 4º do art. 4º da Emenda Constitucional n.º 109, de 15 de março de 2021, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 4º**

I –

.....

g) limite global de incentivos e benefícios para o exercício, referente ao valor máximo de incentivos e benefícios de natureza tributária, financeira ou creditícia para pessoas jurídicas, dos quais decorra diminuição de receita ou aumento de despesa.

.....

§ 5º A lei de diretrizes orçamentárias será integrada por Anexo de Incentivos e Benefícios, de natureza tributária, financeira ou creditícia para pessoas jurídicas, que conterá a previsão dos benefícios que produzirão efeitos no exercício de referência e nos dois subsequentes.” (NR)



“Art. 14.....

§ 1º Para efeitos desta Lei Complementar, a renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, diferimento, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que:

I – excepcionem o Sistema Tributário de Referência, assim entendida a estrutura legislativa que inclui as regras necessárias para determinar a obrigação tributária;

II – concedam tratamento preferencial ou diferenciado a determinado grupo de contribuintes em função de sua situação individual ou que beneficiem atividades, setores econômicos ou regiões determinadas; e

III – destinem-se ao custeio de políticas públicas, mediante redução da arrecadação potencial, equivalendo a um gasto indireto do ente da Federação, para a consecução do mencionado objetivo.

§ 2º Se ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* decorrer da condição contida no inciso II, o incentivo ou benefício ficará suspenso até que implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 4º Na hipótese de não atendimento ao disposto no *caput* e incisos I ou II, sem prejuízo da correspondente apuração de responsabilidade, fica imediatamente suspenso o incentivo ou benefício de natureza tributária até que sejam atendidas ou implementadas as condições exigidas nos citados dispositivos.

§ 5º Para fins do disposto no § 4º, Ato do Chefe do Poder Executivo, do Presidente da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, no caso da União, ou do Chefe do Poder Legislativo, nos demais entes, declarará a suspensão do incentivo ou benefício tributário e o seu levantamento quando implementadas as condições legais.

§ 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.” (NR)



“**Art. 14-A.** O ato normativo de concessão, alteração, ampliação, manutenção ou renovação de qualquer incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia, que implique renúncia de receita ou aumento de despesa e cujo beneficiário seja pessoa jurídica, deve especificar os objetivos da política pública a que se destina e estar acompanhado de prazo de vigência, metas de desempenho, bem como atender aos critérios de funcionalidade e efetividade e ser administrado mediante mecanismos permanentes de avaliação e transparência, que atendam aos padrões mínimos estabelecidos pelo Poder Executivo.

§ 1º Toda proposição legislativa, incluindo qualquer emenda ou parecer a ela apresentado, que amplie, reduza ou altere incentivo ou benefício de que trata este artigo, ou modifique sua abrangência, será acompanhada da respectiva avaliação de resultado atualizada pelo proponente.

§ 2º As metas a que se refere o *caput*:

I – deverão ser descritas de forma clara e precisa, no ato normativo de sua instituição e nos atos administrativos de sua concessão, especificando, para cada uma delas, o exercício financeiro;

II – deverão estar baseadas em indicadores objetivos de natureza quantitativa, acompanhados de avaliações e indicadores qualitativos, quando pertinentes, podendo ser medidas ao longo de uma ou mais das seguintes dimensões:

- a) número de empregos diretos e indiretos gerados, que se pretende atingir;
- b) aumento ou diminuição de importações e/ou exportações de determinado produto;
- c) aumento da arrecadação de determinados impostos ou contribuições para os entes da Federação;
- d) realização de investimentos diretos e indiretos, com consequente aumento de produto potencial e/ou competitividade;
- e) geração de renda;
- f) redução da pobreza;
- g) redução das desigualdades regionais;
- h) melhorias quantificáveis de impacto ambiental;
- i) outros indicadores objetivos de ordem econômica e social.

III – poderão ser especificadas para o horizonte temporal adequado à consecução dos objetivos de política pública a que se



destina o incentivo ou benefício, mas serão necessariamente desdobradas em valores aplicáveis a cada exercício financeiro;

IV – são condições imprescindíveis para fins da renovação de que trata o § 3º, inclusive se o ato normativo original de criação do incentivo ou benefício não as definiram, caso em que deverão ser fixadas por novo ato que atenda aos requisitos deste artigo.

§ 3º A instituição dos incentivos e benefícios de que trata este artigo obedecerá às seguintes disposições:

I – deverá conter cláusula de vigência de no máximo 5 (cinco) anos;

II – toda e qualquer renovação de incentivo ou benefício deverá apresentar novas metas de desempenho global da medida, a serem alcançadas no período de vigência subsequente, ficando condicionada à comprovação do atingimento de, no mínimo, 75% (setenta e cinco por cento) das metas de desempenho previstas para todo o período original de vigência;

III – os incentivos e benefícios não renovados em razão do não atingimento de metas nos termos do inciso II não poderão ser objeto de nova proposição normativa ou legislativa pelo período de 5 (cinco) anos;

IV – a estimativa do valor do benefício instituído ou renovado deverá ser compatível com o limite global de que trata o art. 4º, inciso I, alínea ‘g’, considerado o conjunto de incentivos e benefícios de cada ente;

§ 4º O ato normativo de criação, renovação, prorrogação ou ampliação de incentivo ou benefício deverá ser acompanhado de estudo econômico demonstrando a relação de causa e efeito pretendida entre a concessão do incentivo ou benefício e os objetivos a ele designados na dimensão das metas de desempenho definidas.

§ 5º Considera-se ato normativo, para fins deste artigo, qualquer das espécies legislativas contempladas no art. 59, incisos II a VI, da Constituição Federal, inclusive a lei específica a que se refere o art. 150 § 6º ou a alínea ‘g’ do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal, bem como qualquer outro instrumento que, na conformidade do direito tributário e da legislação respectiva, habilite um ente da Federação a conceder o respectivo incentivo ou benefício.

§ 6º A eventual inobservância de qualquer das normas de direito tributário na criação ou concessão de um incentivo ou benefício não afasta nenhuma das obrigações estabelecidas nesta Lei Complementar em relação ao mesmo.



§ 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, sendo as diretrizes fixadas pelos órgãos aos quais a mesma legislação atribua competência para sua formulação e regulamentação.”

“**Art. 26.**

.....
§ 2º Sem prejuízo do enquadramento de outras modalidades, entendem-se abrangidas no conceito do *caput*:

I – concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas;

II – subvenções sociais e econômicas, incluídas as equalizações de preços e juros, na forma de rebates, bônus de adimplência e garantia de preços de produtos, assunção de dívidas, além de quaisquer outros benefícios financeiros;

III – benefícios creditícios, assim entendidos como gastos decorrentes de programas oficiais de crédito que oferecem condições mais acessíveis aos beneficiários do programa do que os recursos oferecidos no mercado financeiro, além de outros subsídios implícitos;

IV – contribuições correntes, de capital e auxílios;

V – participação em constituição ou aumento de capital. (NR)

“**Art. 26-A.** A concessão, ampliação ou renovação de qualquer benefício de natureza financeira ou creditícia a pessoas jurídicas deve atender aos requisitos do art. 14-A, os quais devem ser demonstrados no ato normativo de sua instituição e nos atos administrativos de sua concessão.

§ 1º Incluem-se entre os benefícios de que trata este artigo aqueles definidos no art. 26, § 2º, incisos II e III.

§ 2º Nas políticas de concessão de financiamento e subvenção econômica sob a forma de equalização de taxas de juros:

I – o prazo das operações individuais poderá ser superior a 5 (cinco) anos, renovável sempre que obedecidos, na renovação, os critérios estabelecidos na legislação; e

II – caso os programas de financiamento não sejam renovados, as operações contratadas antes da interrupção serão mantidas, ainda



que não tenha ocorrido o desembolso ou pagamento de subvenção econômica.”

“**Art. 26-B.** Aplicam-se a todo e qualquer ato administrativo de concessão ou renovação de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia a pessoa jurídica ou conjunto identificado de beneficiários que sejam pessoas jurídicas, os critérios estabelecidos no art. 14-A, especialmente as exigências do seu § 3º especificadas em função das circunstâncias específicas do objeto da concessão.

§ 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:

I – deverá levar em conta, para apuração do não-atingimento de metas em cada caso concreto:

a) o eventual inadimplemento, por parte do ente que conceda o incentivo ou benefício, de obrigação de prestação positiva de sua responsabilidade cujo compromisso esteja formal e objetivamente registrado como componente da política pública de incentivo ou benefício nos atos normativos que a estabelecem ou no ato administrativo que a concede; e

b) outras circunstâncias de caso fortuito ou força maior, desde que fiquem demonstradas a relação causal entre sua ocorrência e a impossibilidade de atingimento das metas por parte do beneficiário no período avaliado, bem como a viabilidade do atingimento delas no novo período para o qual se delibera a renovação; e

c) a ocorrência de variação anual média do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que seja:

1. inferior a 1,0% (um por cento) no período avaliado; ou
2. inferior a 0% (zero por cento) em, pelo menos, (um) dos anos do período avaliado;

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;



§ 2º Caso o incentivo ou benefício tenha atingido os objetivos sem a necessidade de sua continuidade para manutenção dos objetivos, o chefe do Poder Executivo encaminhará no prazo, não superior a 12 (doze) meses, ato normativo revogando-o.

§ 3º A renovação do incentivo ou benefício a qualquer beneficiário só poderá ser concedida mediante o atendimento ao disposto neste artigo.

§ 4º Não se aplica o disposto neste artigo aos incentivos e benefícios cujo ato normativo de criação estabeleça a sua aplicabilidade em caráter vinculado a qualquer beneficiário que cumpra condições objetivas e verificáveis, nele previamente definidas quantitativa e qualitativamente, deixando à administração tão somente o dever de atestar a conformidade do cumprimento de tais exigências gerais, sem nenhuma possibilidade de discriminação em função do mérito administrativo ou gerencial do ato.”

“**Art. 48-B.** A gestão de benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia concedido a pessoa jurídica obedecerá a exigências de transparência e avaliação de resultados, incluindo:

I – obrigatoriedade da avaliação dos benefícios, conforme os critérios estabelecidos no art. 14-A, e o plano de trabalho anual de fórum institucional estabelecido para essa finalidade, o qual conterà, pelo menos:

a) estimativa do impacto na arrecadação do respectivo ente da Federação;

b) indicadores quantitativos que permitam avaliar o atingimento dos objetivos que motivaram a criação ou manutenção do incentivo ou benefício; e

c) metodologia, memória de cálculo e fontes de dados utilizados.

II – divulgação do resultado das avaliações de que trata o inciso I, para integrar anexo específico do projeto de lei de diretrizes orçamentárias;

III – obrigatoriedade de divulgação de lista com identificação individualizada das pessoas jurídicas:

a) beneficiárias de incentivos e benefícios de natureza tributária e respectivos valores, em relação às respectivas informações declaradas à administração tributária, na forma por esta disciplinada; e;

b) beneficiárias de incentivos e benefícios de natureza financeira ou creditícia e respectivos valores.



§ 1º Para os fins da avaliação anual de que trata o inciso I, o regulamento determinará o órgão gestor do incentivo ou benefício, o qual será responsável pelo seu acompanhamento, monitoramento e avaliação periódica anual, por meio de relatórios e outros instrumentos que servirão de base para a produção do instrumento previsto no art. 4º, § 5º.

§ 2º O regulamento estabelecerá padrões simplificados para a elaboração dos relatórios de avaliação de que trata este artigo por parte dos municípios com população inferior a 50.000 (cinquenta mil habitantes), mantida em qualquer caso a obrigatoriedade da publicação integral da lista de que trata o § 1º, inc. III”

“Art. 53.

.....

§ 1º

.....

III – da variação patrimonial, evidenciando a alienação de ativos e a aplicação dos recursos dela decorrentes; e

IV - dos incentivos ou benefícios de natureza tributária, financeira ou creditícia concedidos.

.....” (NR)

“Art. 59.

.....

§ 4º O Tribunal de Contas com jurisdição sobre o ente da Federação responsável pela concessão do incentivo ou do benefício examinará o instrumento previsto no art. 4º, § 5º, e sobre ele emitirá parecer abordando:

a) o atingimento das metas de desempenho previamente estabelecidas para os incentivos e benefícios;

b) as constatações que, eventualmente, recomendem ao Poder Legislativo qualquer alteração nas condições do incentivo ou benefício, quer pelo não atingimento das metas nos termos do art. 14-A, § 3º, inciso II, quer por qualquer outro critério avaliativo suscitado.

§ 5º O parecer a que se refere o § 4º:

a) será encaminhado ao Poder Legislativo correspondente em prazo não superior àquele em que for oferecido o parecer sobre as



contas anuais a que se refere o art. 71, inciso I, da Constituição Federal, ou seu correspondente nos termos das constituições estaduais e leis orgânicas municipais, podendo ser integrado a este ou consistir em peça específica, a critério do respectivo Tribunal;

b) referir-se-á aos relatórios de avaliação de incentivos e benefícios apresentados à lei de diretrizes orçamentárias vigente para o exercício ao qual se referem as contas anuais objeto de parecer; e

c) não exclui nem limita qualquer outra iniciativa de fiscalização dos Tribunais de Contas sobre os incentivos e benefícios, nos termos da respectiva legislação instituidora.” (NR)

Art. 2º A Seção II do Capítulo III da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte denominação:

“SEÇÃO II

Da Renúncia de Receita e dos Incentivos ou Benefícios de Natureza Tributária, Financeira ou Creditícia” (NR)

Art. 3º O § 1º do art. 198 da Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 198**

§ 1º

.....

II – solicitações de autoridade administrativa no interesse da Administração Pública, desde que seja comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva, com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação, por prática de infração administrativa;

III – confirmação de informação prestada por beneficiário, inclusive de pessoa relacionada, de ação ou programa que acarrete despesa pública, nos termos da lei; e

IV – solicitação de informações necessárias ao regular exame das contas anuais dos órgãos que compõem a Fazenda Pública de parte dos órgãos de controle externo de que tratam os artigos 70 e 75 da Constituição Federal e do controle interno do Poder Executivo, nos termos da lei.

.....” (NR)



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Oriovisto Guimarães

Art. 4º O § 3º do art. 1º da Lei Complementar n.º 105, de 10 de janeiro de 2001, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VIII:

“**Art. 1º**.....

.....

§ 3º.....

.....

VIII – a prestação ou publicação de informações relativas à identificação de beneficiários e valores aproveitados na concessão de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia que implique diminuição de receita ou aumento de despesa, cujo beneficiário seja pessoa jurídica.

.....” (NR)

Art. 5º. Os atos que implementem a reinstituição de incentivos ou benefícios nos termos do inciso I do art. 1º e dos art. 2º, 3º, da Lei Complementar n.º 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 da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, com a redação dada por esta Lei Complementar.

Art. 6º Esta Lei Complementar entra em vigor no primeiro dia do ano subsequente ao de sua publicação.

Sala da Comissão,

Senador _____

Presidente

Senador ORIOVISTO GUIMARÃES

PODEMOS/PR

Relator



Relatório de Registro de Presença
CCJ, 26/04/2023 às 10h - 7ª, Ordinária
Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

Bloco Parlamentar Democracia (UNIÃO, MDB, PODEMOS, PDT, PSDB)			
TITULARES		SUPLENTE	
DAVI ALCOLUMBRE	PRESENTE	1. VENEZIANO VITAL DO RÊGO	PRESENTE
SERGIO MORO	PRESENTE	2. EFRAIM FILHO	PRESENTE
MARCIO BITTAR	PRESENTE	3. RANDOLFE RODRIGUES	
EDUARDO BRAGA	PRESENTE	4. PROFESSORA DORINHA SEABRA	PRESENTE
RENAN CALHEIROS		5. FERNANDO FARIAS	
JADER BARBALHO		6. ALAN RICK	
ORIOVISTO GUIMARÃES	PRESENTE	7. CARLOS VIANA	
MARCOS DO VAL	PRESENTE	8. MARCELO CASTRO	
WEVERTON	PRESENTE	9. CID GOMES	PRESENTE
PLÍNIO VALÉRIO	PRESENTE	10. ALESSANDRO VIEIRA	PRESENTE

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (REDE, PT, PSB, PSD)			
TITULARES		SUPLENTE	
OMAR AZIZ	PRESENTE	1. ZENAIDE MAIA	PRESENTE
ANGELO CORONEL	PRESENTE	2. SÉRGIO PETECÃO	PRESENTE
OTTO ALENCAR	PRESENTE	3. VANDERLAN CARDOSO	PRESENTE
ELIZIANE GAMA	PRESENTE	4. MARA GABRILLI	
LUCAS BARRETO	PRESENTE	5. DANIELLA RIBEIRO	PRESENTE
FABIANO CONTARATO	PRESENTE	6. PAULO PAIM	PRESENTE
ROGÉRIO CARVALHO	PRESENTE	7. HUMBERTO COSTA	PRESENTE
AUGUSTA BRITO	PRESENTE	8. TERESA LEITÃO	
ANA PAULA LOBATO		9. JORGE KAJURU	PRESENTE

Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)			
TITULARES		SUPLENTE	
FLÁVIO BOLSONARO	PRESENTE	1. ROGERIO MARINHO	PRESENTE
CARLOS PORTINHO		2. ZEQUINHA MARINHO	
MAGNO MALTA	PRESENTE	3. JORGE SEIF	
EDUARDO GIRÃO	PRESENTE	4. EDUARDO GOMES	

Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)			
TITULARES		SUPLENTE	
CIRO NOGUEIRA	PRESENTE	1. TEREZA CRISTINA	PRESENTE
ESPERIDIÃO AMIN	PRESENTE	2. DR. HIRAN	
MECIAS DE JESUS		3. HAMILTON MOURÃO	PRESENTE

Não Membros Presentes

CLEITINHO
JAIME BAGATTOLI
DR. SAMUEL ARAÚJO
STYVENSON VALENTIM
LAÉRCIO OLIVEIRA



Relatório de Registro de Presença

Não Membros Presentes

WILDER MORAIS

IZALCI LUCAS

DECISÃO DA COMISSÃO

(PLP 41/2019)

NA 7ª REUNIÃO ORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO DO SENADOR ORIOVISTO GUIMARÃES, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CCJ, FAVORÁVEL AO PROJETO E ÀS EMENDAS NºS 7-CAE, 9, 11, 12, 13 E 14, NOS TERMOS DA EMENDA Nº 15-CCJ (SUBSTITUTIVO), E CONTRÁRIO ÀS DEMAIS EMENDAS.

A COMISSÃO APROVA O REQUERIMENTO Nº 9, DE 2023-CCJ, DE AUTORIA DO SENADOR ESPERIDIÃO AMIN, DE URGÊNCIA PARA A MATÉRIA.

26 de abril de 2023

Senador DAVI ALCOLUMBRE

Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania