

PARECER N° , DE 2007

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 240, de 2006 – Complementar, que altera a *Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, para que isenções, incentivos e benefícios fiscais relativos ao imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS) sejam concedidos por maioria qualificada.*

RELATOR: Senador **MARCONI PERILLO**

I – RELATÓRIO

O projeto de lei complementar caracterizado à ementa, de autoria do nobre Senador FLEXA RIBEIRO, altera a Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, com a finalidade de flexibilizar a tomada de decisões relativas à concessão e à revogação de benefícios fiscais, relativamente ao ICMS, no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ).

São duas as alterações propostas.

No art. 2º, § 2º, o Projeto determina que tanto a concessão quanto a revogação passem a ser aprovadas por maioria qualificada de quatro quintos, pelo menos, dos representantes estaduais presentes. No texto atual, a

concessão exige a manifestação unânime das Unidades da Federação e a revogação pode ser feita pela vontade de quatro quintos dos representantes presentes.

No art. 4º, § 2º, dispõe que tanto o convênio quanto a revogação total ou parcial de benefícios passem a ser considerados rejeitados se não forem expressa ou tacitamente ratificados pelo Poder Executivo de, no mínimo, quatro quintos das Unidades da Federação. No texto hoje em vigor, é exigida a ratificação unânime das unidades federadas para a concessão e de quatro quintos delas para a revogação.

O Projeto será, na continuação, apreciado pela Comissão de Assuntos Econômicos.

Não foram apresentadas emendas perante esta Comissão.

II – ANÁLISE

Não há qualquer óbice de natureza constitucional à regular tramitação do Projeto. Embora se trate de tributo reservado à competência estadual, incumbe à União, nos termos do art. 155, § 2º, XII, g, mediante edição de lei complementar, *regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.*

Tampouco há qualquer restrição de iniciativa, podendo esta ser exercida por qualquer representante com assento nas Casas do Congresso Nacional.

Igualmente, o Projeto satisfaz todos os requisitos de regimentalidade, de juridicidade e de técnica legislativa.

O Projeto representa, inegavelmente, evolução importante e necessária no mecanismo de apuração da vontade das unidades federadas quando se trata de decidir sobre benefícios fiscais vinculados ao ICMS. Com efeito, a exigência de unanimidade para a aprovação e para a ratificação dos

convênios tem-se mostrado fator paralisante na formulação e na execução de política tributária pelos Estados.

O Brasil é um país de dimensões continentais, comportando grande e rica heterogeneidade em matéria econômico-social, com diversidade de recursos naturais e de estágios de desenvolvimento. Além disso, a própria extensão territorial faz ressaltar, por exemplo, a questão relativa à variação climática. Não é raro haver simultaneidade de calamidades opostas: seca no nordeste e inundações no sul, ou vice-versa.

Com isso, a tomada de decisões no marco de política econômica, com vistas ao desenvolvimento, e outras decorrentes da necessidade de administrar contingências de curto prazo, ficam na dependência de negociações intrincadas, visto que o instituto da unanimidade confere imenso poder de barganha a cada uma das Unidades Federadas em relação às demais.

O modelo federativo que emergiu da Constituição de 1988 relativizou a autonomia dos entes federados em muitos pontos, como seria natural. O pacto federativo tem, em sua base, justamente a finalidade de mitigar parcelas da autonomia de cada unidade, para compor equilibradamente a viabilidade do funcionamento integrado da União.

No campo tributário e, mais precisamente, na área do ICMS, o Constituinte teve a visão preponderante da harmonia para, como objetivo maior, evitar a deflagração de uma competição predatória no que, com o tempo, passou-se a denominar guerra fiscal.

Evidentemente, não se afasta peremptoriamente o uso do instrumental tributário como componente importantíssimo da administração de cada ente, em especial na legítima busca do desenvolvimento econômico e social.

Entretanto, esse instrumental deve ser utilizado de modo a que a vantagem de um não seja, necessariamente, a ruína dos demais. Ou seja, o resultado de uma política local não pode ser considerado bom se o resultado do conjunto for negativo. Da mesma forma, o objetivo global perseguido deve considerar o impacto particular em cada unidade. Um resultado global não

pode ser considerado ótimo se ele é obtido à custa do sacrifício desproporcional de uma unidade. A sinergia do sistema, como um todo, deve ser considerada tão importante quanto o objetivo localizado de cada membro da federação.

Em essência, o que se discute, nesse Projeto, é a proporção de vontade política que uma entidade federada, na defesa de seus próprios interesses, pode dispor para impedir que as demais concertem uma determinada política de benefício fiscal na área do ICMS. Na lei original, que, aliás, é bem anterior à Constituição de 1988 e ao pacto nela traduzido, ficou assentado o poder de veto individual. Ou seja, é bastante que uma Unidade Federada entenda de não fornecer a unanimidade para que todas as demais vejam frustrada a intenção de estabelecer determinada isenção, por exemplo.

Embora assim venha funcionando há mais de trinta anos, não há como deixar de observar que o poder de veto individual é exagerado, na medida em que representa um *capitis diminutio* dos demais componentes do sistema. É um poder exagerado de interferência na autonomia política das demais unidades, principalmente levando em conta que, no limite, será a vontade política de 1/27 (um vinte e sete avos) bloqueando a vontade política, ou seja, a autonomia somada de 26/27 (vinte e seis vinte e sete avos) dos Estados.

Como bem ressalta o ilustre autor do Projeto, a própria lei atual é contraditória, pois exige unanimidade para a aprovação, porém, conforma-se com o quórum de quatro quintos para a revogação. Ou seja, a vontade unânime pode ser contrariada por uma composição menor. Quatro quintos dos Estados se sobreponem à unanimidade deles, na mesma matéria.

Por isso, a Proposta deve ser aprovada com um acréscimo.

Trata-se de temperar a decisão plenária com a decisão das regiões, de tal maneira que os assuntos sejam enfocados também sob a ótica do interesse regional, abrindo a possibilidade de defesa de cunho desenvolvimentista de unidades federadas sem perda da perspectiva federativa.

Com o acréscimo ora proposto, a aprovação e a revogação dos convênios passarão a ser feitas pela maioria de quatro quintos dos representantes, presentes, de todas as Unidades Federadas. Cumulativamente, cada região do País, em votações apartadas, deve dar o seu assentimento mediante a aprovação da maioria simples dos seus respectivos representantes presentes.

O que se deseja, com isso, é a valorização da cultura de integração regional, a partir de um conceito harmonização de políticas de balanceamento de interesses regionalmente localizados.

III – VOTO

Em face de todo o exposto, o VOTO é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 240, de 2006 – Complementar, com a seguinte Emenda:

EMENDA Nº 1 – CCJ

Dê-se ao art. 2º, § 2º, da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, nos termos do art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 240, de 2006 – Complementar, a seguinte redação:

“Art. 1º Os arts. 2º e 4º, da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º

.....

§ 2º Para a concessão ou revogação total ou parcial de benefícios são exigidos, cumulativamente:

I – o voto favorável de quatro quintos, pelo menos, dos representantes presentes;

II – o voto favorável da maioria simples dos representantes, presentes, de cada região do País.

..... (NR)
..... "

Sala da Comissão, 7 de novembro de 2007.

Senador Marco Maciel, Presidente

Senador Marconi Perillo, Relator