



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 155, DE 2015 (Complementar)

Acrescenta dispositivos na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para disciplinar os benefícios tributários.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar acrescida dos seguintes artigos:

**“Art. 14-A.** Considera-se benefício ou gasto tributário para os fins desta Lei Complementar a desoneração legal de tributo, em exceção a sua legislação de referência, que conceda tratamento preferencial a grupos de contribuintes, com o fim de alcançar objetivos de interesse público.

§ 1º – Considera-se como legislação de referência de um tributo a regra geral de sua aplicação, tendo como premissa básica o atendimento a princípios e normas tributárias da Constituição Federal.

§ 2º – É característica do benefício tributário, ou gasto tributário, acarretar renúncia potencial de arrecadação, ou de perda de recursos, equivalendo a um gasto indireto do Estado para a consecução dos objetivos de que trata o caput deste artigo.

**Art. 14-B.** O benefício tributário deverá ser instituído, no âmbito de cada ente da Federação, por meio de lei específica, nos termos do § 6º do art. 150 da Constituição, e que contemple explicitamente:

I – objetivos, metas e indicadores que possibilitem a avaliação dos resultados alcançados;

II – órgão gestor do benefício;

III – vigência de até oito anos e revalidação legislativa a cada quatro anos; e

IV – avaliação a cada dois anos.

**Art. 14-C.** Os entes da Federação deverão divulgar anualmente relatório enumerando cada um dos benefícios tributários vigentes, acompanhados das seguintes informações:

I – lei que os instituiu;

II – informações previstas nos incisos I a IV do art. 14-B; e

III – estimativa da renúncia de receita nos três exercícios anteriores e da previsão da renúncia de receita no exercício em curso e nos dois seguintes.

§ 1º O relatório previsto no *caput* será apreciado pelo respectivo Poder Legislativo juntamente com a lei do orçamento anual e apresentado, tanto quanto possível, com a mesma classificação e abertura das despesas orçamentárias.

§ 2º O relatório previsto no *caput* poderá ser apresentado juntamente com o documento a que se refere o inciso II do art. 5º desta Lei Complementar.

§ 3º A memória de cálculo das estimativas e previsões determinadas no inciso III do *caput* deverá ser disponibilizada em meios eletrônicos de acesso público.

**Art. 14-D.** Os entes da Federação deverão divulgar a avaliação periódica de cada benefício tributário, contendo análise sobre o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos e eventuais correções da meta.

§ 1º A avaliação periódica será apreciada pelo competente Poder Legislativo e Tribunal ou Conselho de Contas, seja quanto ao cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos, seja quanto ao atendimento do disposto nesta Lei Complementar.

§ 2º A avaliação deverá ser apresentada também ao término do prazo de vigência do benefício e durante a sua revalidação.”

**Art. 2º** Os entes da Federação deverão enviar ao respectivo Poder Legislativo, em até noventa dias a contar da data de aprovação desta Lei Complementar, projeto de lei ajustando as leis instituidoras dos benefícios tributários para que atendam as exigências previstas nos incisos I a IV do art. 14-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

**Art. 3º** Esta Lei Complementar entrará em vigor na data da sua publicação.

## Justificação

O tema dos benefícios tributários (ou gastos tributários) envolve importantes desafios intelectuais e práticos. Há questões relativas à adequada definição e à produção de estimativas que retratem com fidelidade a perda de receita pública decorrente de cada benefício e do seu conjunto. Há também o problema dos incentivos à expansão dos benefícios e dos riscos que trazem à eficiência dos gastos públicos, à funcionalidade do sistema tributário, ao controle das contas públicas e à distribuição da carga tributária entre os contribuintes. Tais fatos, por sua vez, trazem à baila a questão da criação de mecanismos adequados de controle dos benefícios tributários ou do aperfeiçoamento dos mecanismos existentes de tal modo que sejam utilizados com parcimônia.

Em termos de experiência internacional, percebe-se que, nas últimas décadas, a preocupação com a expansão dos benefícios tributários, resultou na busca de arranjos que possibilitassem mais transparência e controle desses benefícios. Assim, normas tributárias esparsas, imperceptíveis para os analistas de finanças públicas e formuladores de política econômica, passaram a ser vistas como espécie de gasto público indireto realizado por meio do sistema tributário, retratáveis quantitativamente com estimativas de perda de receita e passíveis de sujeição a mecanismos de controle e avaliação tais quais os gastos diretos. É preciso reconhecer, entretanto, que esse processo ainda não foi concluído e está sujeito a retrocessos e a experiências mal sucedidas que requerem correções de rumo. Enfim, trata-se de um processo de aprendizado em curso.

No Brasil, houve avanços ao longo das duas últimas décadas. O demonstrativo de benefícios tributários previsto no § 6º do art. 165 da Constituição Federal, com as respectivas estimativas de perdas de receita, tornaram-se mais elaborados e abrangentes em termos de tributos cobertos, na esfera federal. A introdução de novos benefícios tributários, por sua vez, encontrou restrições na exigência de lei específica (§ 6º do art. 150 da Constituição Federal) e de compensação para a decorrente perda de receitas (art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal).

Entretanto, ainda é preciso avançar bastante. Não há uma definição legal de benefício ou gasto tributário ou qualquer espécie de diretriz para a elaboração do demonstrativo acima referido. A Secretaria da Receita Federal do Brasil, por sua vez, não oferece maiores esclarecimentos, trazendo dúvidas a respeito dos critérios utilizados na discriminação dos benefícios e da metodologia empregada na elaboração das estimativas.

Mas a maior carência refere-se aos mecanismos de controle dos benefícios tributários. A forte expansão nos últimos anos sugere que as restrições dirigidas a propostas de criação de novos gastos ou ampliação dos existentes não estão funcionando

a contento. Indica também a existência de falhas nos procedimentos de elaboração e análise de propostas no Poder Executivo e no Poder Legislativo.

Em relação aos benefícios tributários em vigor, não existem normas gerais aplicáveis diretamente a todos eles, disciplinando limites globais, interação com o orçamento, gestão e monitoramento, bem como mecanismos que abram a possibilidade de revisão ou cancelamento dos gastos, a exemplo de avaliação periódica ou de prazos de validade ou validação. Como regra, também as normas que criaram os benefícios não dispõem de tais mecanismos ou, se eles existem, não estão sendo seguidos, conforme denuncia a deficiente atuação dos respectivos órgãos gestores. Alguns benefícios tributários sequer contam com órgão gestor designado. Essas deficiências, por sua vez, não são supridas pelos órgãos centrais e de controle do Poder Executivo, nem pela atuação do Poder Legislativo.

Vale observar que as observações valem para a União, mas talvez valham com mais razão ainda para Estados, Distrito Federal e Municípios. Na verdade, em que pese a falta de informações, é possível afirmar que os problemas encontrados na esfera federal sejam ainda mais graves nas esferas estadual e municipal.

O presente projeto de lei visa suprir em parte as lacunas no regramento dos benefícios tributários. A Lei de Responsabilidade Fiscal é o espaço legal apropriado por ser lei nacional aplicável a todos os entes federados. O que se pretende é padronizar as leis instituidoras de benefícios tributários para que prevejam mecanismos de avaliação e prazos. Ademais, busca-se definir benefícios tributários e regar a apresentação de relatórios com estimativas de perdas de receita e avaliações a respeito do alcance das metas estipuladas. Tais informações são indispensáveis para que o Poder Legislativo, os órgãos de controle e toda a sociedade possam melhor avaliar e decidir a respeito da conveniência dos benefícios tributários.

Em face do exposto, contamos com o apoio dos demais Pares para a aprovação do presente projeto.

Sala das Sessões,

**Senadora Lúcia Vânia**

**CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988****SEÇÃO II  
DAS LIMITAÇÕES DO PODER DE TRIBUTAR**

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

III - cobrar tributos:

a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado;

b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou; (Vide Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

IV - utilizar tributo com efeito de confisco;

V - estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público;

VI - instituir impostos sobre: (Vide Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;

b) templos de qualquer culto;

c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;

d) livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão.

e) fonogramas e videofonogramas musicais produzidos no Brasil contendo obras musicais ou literomusicais de autores brasileiros e/ou obras em geral interpretadas por artistas brasileiros bem como os suportes materiais ou arquivos digitais que os contenham, salvo na etapa de replicação industrial de mídias ópticas de leitura a laser. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 75, de 15.10.2013)

§ 1º A vedação do inciso III, b, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, IV e V; e 154, II; e a vedação do inciso III, c, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, III e V; e 154, II, nem à fixação da base de cálculo dos impostos previstos nos arts. 155, III, e 156, I. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

§ 2º - A vedação do inciso VI, "a", é extensiva às autarquias e às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes.

§ 3º - As vedações do inciso VI, "a", e do parágrafo anterior não se aplicam ao patrimônio, à renda e aos serviços, relacionados com exploração de atividades econômicas regidas pelas normas aplicáveis a empreendimentos privados, ou em que haja contraprestação ou pagamento de preços ou tarifas pelo usuário, nem exonera o promitente comprador da obrigação de pagar imposto relativamente ao bem imóvel.

§ 4º - As vedações expressas no inciso VI, alíneas "b" e "c", compreendem somente o patrimônio, a renda e os serviços, relacionados com as finalidades essenciais das entidades nelas mencionadas.

§ 5º - A lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços.

§ 6.º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

§ 7.º A lei poderá atribuir a sujeito passivo de obrigação tributária a condição de responsável pelo pagamento de imposto ou contribuição, cujo fato gerador deva ocorrer posteriormente, assegurada a imediata e preferencial restituição da quantia paga, caso não se realize o fato gerador presumido. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

### **LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000.**

Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

#### **Seção II**

#### **Da Renúncia de Receita**

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001)

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, 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 correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

*(À Comissão de Assuntos Econômicos)*