

PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 124, de 2013 - Complementar que *dispõe sobre o quórum de aprovação de convênio que conceda remissão dos créditos tributários constituídos em decorrência de benefícios, incentivos fiscais ou financeiros instituídos em desacordo com a deliberação prevista no art. 155, § 2º, inciso XII, alínea “g”, da Constituição, e para a reinstituição dos referidos benefícios nos termos da legislação aplicável; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.*

RELATOR: Senador **LUIZ HENRIQUE**

I – RELATÓRIO

Está em pauta nesta Comissão o Projeto de Lei do Senado nº 124, de 2013 - Complementar, de autoria do Senador Wellington Dias. O Projeto, semelhante ao Projeto de Lei Complementar nº 238, de 2013, em tramitação na Câmara dos Deputados, de autoria do Poder Executivo, tem quatro artigos, além da cláusula de vigência, com três principais objetivos:

1) estabelecer quorum diferenciado para fins de aprovação de convênio destinado à remissão dos créditos tributários constituídos em decorrência de benefícios ou incentivos fiscais ou financeiros instituídos em desacordo com o disposto no art. 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição Federal, bem assim para a reinstituição dos referidos benefícios, observado, para tanto, os ditames constitucionais e legais aplicáveis (arts. 1º e 2º);

2) alterar a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), visando ajustar as formas de compensação das renúncias tributárias (art. 3º); e

3) alterar os critérios de indexação e as taxas de juros aplicáveis aos contratos de refinanciamento celebrados entre a União, os Estados e os Municípios (art. 4º).

Na justificativa do Projeto, lê-se que os itens 1 e 3 acima inserem-se *num contexto maior de rediscussão do federalismo fiscal brasileiro, em especial da reforma do ICMS*. Em relação ao item 3, especificamente, afirma-se que *as condições financeiras estabelecidas nesses contratos de dívida refletem condições macroeconômicas completamente distintas das que imperam para a economia brasileira atualmente*. Já quanto ao item 2, alega-se que *a LRF previu algumas possibilidades de compensação tais como elevação de alíquotas, ampliação de base de cálculo ou criação de um novo tributo*. *Ocorre que há uma miríade de alternativas de compensação de receitas que não foram contempladas no texto atual da LRF*.

O Projeto foi distribuído exclusivamente para esta Comissão de Assuntos Econômicos. Até a presente data, foram apresentadas as Emendas de nº 2 (Senadora Ana Amélia); nº 3 (Senadora Lúcia Vânia); nº 4 (Senadora Lúcia Vânia); e nº 5 (Senadora Lúcia Vânia).

II – ANÁLISE

II.A– SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE, A JURIDICIDADE, E A TÉCNICA LEGISLATIVA

O art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal estabelece competência para a Comissão de Assuntos Econômicos analisar e emitir parecer, entre outras matérias, sobre tributos, finanças públicas, normas gerais sobre

direito tributário e financeiro, conflitos de competência em matéria tributária entre os entes federados e dívida pública.

Como o Projeto foi distribuído unicamente a esta Comissão, cabe-nos analisar, preliminarmente, os aspectos relativos à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da proposição.

O seu objeto insere-se na órbita do direito tributário e financeiro, que figura entre as matérias de competência da União, conforme o art. 24, I, da Constituição Federal. Já o art. 48, *caput*, da Carta Magna afirma que cabe ao Congresso Nacional dispor sobre essas matérias, com a sanção presidencial.

Constata-se, também, que o assunto tratado pelo projeto não figura dentre os constantes do rol constitucional que fixa competência privativa para o Presidente da República iniciar o processo legislativo (art. 61, § 1º), ou na lista de competências privativas do Presidente da República (art. 84, III).

Assim, o Projeto não apresenta vícios de inconstitucionalidade formal ou material, porquanto, por um lado, a iniciativa legislativa parlamentar não usurpa competência privativa do Poder Executivo ou de qualquer outro poder da República, e, por outro, observa os limites de competência material do Congresso Nacional.

Sob o aspecto da juridicidade, o art. 4º do Projeto autoriza a União a ajustar contratos de refinanciamento feitos com os Estados e os Municípios, nas condições lá especificadas.

Dois argumentos normalmente levantados, contrários a esses ajustes, dizem respeito ao ato jurídico perfeito e às vedações da Lei de Responsabilidade Fiscal, que assim estabelece em seu art. 35, *verbis*:

“Art. 35. É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob

a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente. (grifo nosso)

§ 1º Excetua-se da vedação a que se refere o caput as operações entre instituição financeira estatal e outro ente da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, que não se destinem a:

I - financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes;

II - refinarciar dívidas não contraídas junto à própria instituição concedente.”

Quanto ao ato jurídico perfeito, os contratos de refinanciamento se enquadram nessa situação e, conforme art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, *a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada*. Isso significa que os contratos que foram feitos de comum acordo, somente de comum acordo poderão ser alterados.

O art. 4º do Projeto respeita esse preceito, ao autorizar a União a propor aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios os ajustes contratuais lá previstos, não caracterizando, portanto, imposição ao Poder Executivo Federal, nem aos demais entes envolvidos.

No que se refere às vedações do art. 35 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Projeto é corretamente caracterizado como complementar, com vistas a nivelar-se à referida Lei.

A esse respeito, propomos ainda um ajuste na redação do art. 4º do Projeto original, para que as modificações contratuais ali previstas sejam excepcionais em relação à vedação do art. 35 da LRF.

Essa opção foi seguida pela proposta constante do Anexo IV do Relatório Parcial da Comissão Especial Externa do Senado Federal, criada pelo

Requerimento nº 25, de 2012, e que, no ano passado, analisou e propôs soluções para os nossos conflitos federativos mais importantes.

Cabe registrar ainda que os conteúdos dos arts. 1º a 3º do PLS nº 124, de 2013 também são de natureza complementar. Os dois primeiros correspondem à exceção à regra geral atualmente em vigor, prevista no art. 2º da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, segundo a qual a concessão de benefícios fiscais em matéria de ICMS requer aprovação unânime dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ).

Já o art. 3º modifica diretamente o art. 14 da LRF, no que tange à compensação de renúncia tributária, compensação essa destinada a evitar impactos negativos nos resultados fiscais.

Enfim, quanto à constitucionalidade e à juridicidade, não há reparos a fazer no projeto em exame.

Quanto à técnica legislativa, ele se ajusta à Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com a redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001.

A única modificação feita nesse aspecto foi a correção da ementa, pois a sua redação atual não contempla um importante assunto nele abordado e que diz respeito aos contratos de refinanciamento das dívidas dos Estados e Municípios junto à União.

II.B – SOBRE O MÉRITO DO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR

DO CONFAZ

O art. 155, §2º, XII, “g”, da Constituição Federal, inclui na competência da Lei Complementar *“regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados”*.

A matéria encontra-se regulada na Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, que foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, conforme pacífico entendimento do Supremo Tribunal Federal - ADI 2.549/DF (Rel. Min. Ricardo Lewandowski – J: 01/06/2012); ADI 2.157/BA (Rel. Min. Moreira Alves – J: 01/04/2003; ADI 1.179/SP (Rel. Min. Carlos Velloso – J: 13/11/2002) .

Embora o § 2º do art. 2º da referida Lei Complementar exija unanimidade para a aprovação de convênios em geral acerca da concessão de desonerações do ICMS, nada impede que tal quórum seja flexibilizado para a votação de matérias específicas, como evidencia o § 3º do seu art. 12, que autorizou a convalidação de benefícios fiscais concedidos anteriormente à sua publicação, por decisão de 2/3 dos representantes dos Estados e do Distrito Federal.

Assim, afigura-se admissível a proposta de fixação, por lei complementar, de quorum especial destinado à aprovação de convênio que disponha sobre os efeitos jurídicos dos incentivos e benefícios concedidos no passado sem a anuência do Confaz.

A flexibilização, em caráter excepcional, do quórum de deliberação do Confaz é necessária, pois pende de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal a Proposta de Súmula Vinculante (PSV) nº 69, que poderá redundar na anulação de todos os incentivos e benefícios concedidos unilateralmente pelas unidades federativas.

Diz a Proposta de Súmula Vinculante (PSV) nº 69:

“Qualquer isenção, incentivo, redução de alíquota ou base de cálculo, crédito presumido, dispensa de pagamento ou outro benefício fiscal relativo ao ICMS, concedido sem prévia aprovação em convênio celebrado no âmbito do CONFAZ, é inconstitucional.”

Nessa hipótese, poderá ser instaurado verdadeiro “caos” jurídico e econômico. Os contribuintes poderiam ser obrigados a recolher os valores que foram dispensados no passado e que, no mais das vezes, foram empregados em empreendimentos financiados com os incentivos estaduais, ou repassados aos preços de produtos e serviços, reduzindo-os. Grande parte das empresas não teria como pagar essa conta.

De sorte que a cobrança forçada da dívida poderia consumir o seu patrimônio, em prejuízo de suas atividades e dos trabalhadores que delas dependem. Ademais, seriam abaladas as finanças dos Estados e Municípios onde localizados os empreendimentos, com reflexos negativos em relação ao emprego, ao PIB e à renda de suas populações.

De outro lado, a Medida Provisória nº 599, de 27 de dezembro de 2012, prevê a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios e institui o Fundo de Desenvolvimento Regional, com o objetivo de viabilizar um acordo entre os Estados e o Distrito Federal que coloque fim à chamada “guerra fiscal”.

Em contrapartida, exige-se a aprovação de Resolução do Senado Federal que reduza gradativamente as alíquotas interestaduais do ICMS, bem como a celebração de convênio entre os Estados e o Distrito Federal, até o dia 31 de dezembro de 2013, por meio do qual sejam disciplinados os efeitos dos incentivos e benefícios relacionados ao imposto, cuja concessão não tenha sido submetida à apreciação do Confaz.

Diante desse quadro de notável insegurança jurídica e da urgência na expedição de normas para viabilizar deliberação dos Estados e do Distrito Federal acerca dos efeitos das desonerações do ICMS anteriormente concedidas sem autorização do Confaz, de modo a cumprir uma das condições exigidas para viabilizar a transferência de recursos pela União aos Estados e ao Distrito Federal, na forma prevista na Medida Provisória nº 599, de 2012, concordamos com a proposta de aprovação de lei complementar com regras excepcionais que permitam resolver a questão das desonerações de ICMS concedidas no passado.

No entanto, é necessário pequeno reparo de redação ao *caput* do art. 1º do Projeto, bem como a inclusão de parágrafo único ao dispositivo, com o objetivo de assegurar a sua plena eficácia.

Isso porque a eventual concessão de remissão de créditos tributários decorrentes de benefícios e incentivos anteriormente instituídos à margem do Confaz resolve apenas metade do problema.

A remissão consiste na dispensa (perdão) de pagamento do crédito tributário, o que não implica o reconhecimento da inexistência da infração cometida pelo contribuinte. Pelo contrário, a remissão supõe o cometimento da infração da qual gerou o crédito a ser remitido, no caso, a utilização de incentivos ou benefícios supostamente inconstitucionais.

Dessa maneira, o perdão mencionado beneficia apenas os contribuintes do Estado que tenha concedido os incentivos ou benefícios em questão. Ele não alcança os adquirentes de mercadorias localizados em outros Estados, que ficaram sujeitos à glosa do ICMS correspondente ao valor desonerado pelo Estado de origem (art. 8º da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975), tendo sido lavrados autos de infração que atualmente atingem cifras elevadíssimas.

Como a remissão não levará necessariamente à extinção dos autos de infração lavrados a título de glosa de créditos, faz-se indispensável a introdução do parágrafo único proposto.

Sua ausência implicará a regulação dessa importante matéria (guerra fiscal) de forma apenas parcial: resolverá a questão no Estado de origem, mas não no de destino. No limite, isso implicaria renúncia fiscal, pelo Estado de origem, em favor do Estado para o qual tenham sido destinadas as mercadorias que receberam o benefício ou incentivo, o que não seria minimamente razoável.

Em outras palavras, não faria sentido que o Estado de origem deixe de cobrar a parcela do ICMS dispensada por força dos benefícios ou incentivos por ele concedidos e o Estado de destino, a título de glosa de créditos, possa arrecadar esse mesmo valor que pertenceria constitucionalmente ao Estado de origem.

Assim, para que a questão dos incentivos e benefícios concedidos irregularmente no passado seja pacificada, eliminando passivos tributários que vêm inibindo investimentos necessários ao crescimento da nossa economia, mostra-se conveniente e oportuna a inclusão de parágrafo único ao art. 1º do Projeto para que, na hipótese de os Estados concedentes de incentivos ou benefícios por ele abrangidos implementarem o que vier a ser decidido pelo Confaz, seja afastada a aplicação do art. 8º da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, no qual se fundamentam as sanções impostas aos contribuintes, sobretudo os autos de infração.

O afastamento das sanções deve retroagir à data em que tenham sido originalmente concedidos os benefícios ou incentivos objeto da remissão ou de reinstituição, a fim de afastar interpretações no sentido de que somente as operações que vierem a ser realizadas posteriormente estariam imunes às sanções. Tal disposição coaduna-se com o princípio da retroatividade benigna em matéria de infrações que vigora em matéria tributária.

E não se diga que o art. 106, II, da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional - já seria suficiente para o trato da matéria, sendo desnecessária a parte final do parágrafo único ora proposto.

A redação original do Projeto não deixou de definir como infração a utilização do incentivo ou benefício fiscal concedido irregularmente. Apenas autorizou a remissão do que seria cobrável pelo Estado de destino.

Portanto, é necessário que a lei complementar ora em discussão afaste expressamente a aplicação das sanções do art. 8º da Lei Complementar nº 24, de janeiro de 1975 às operações realizadas no passado e que venham a ser regularizadas com a devida autorização do Confaz.

Vale destacar que o parágrafo ora introduzido não altera o mérito do Projeto, destinando-se apenas a viabilizar o alcance do seu objetivo - e das demais medidas correlatas em discussão no Congresso Nacional - de pôr fim à “guerra fiscal” e à insegurança jurídica que vêm inibindo investimentos necessários ao crescimento econômico.

Na reunião do último dia 16 de abril de 2013, apresentei a esta Comissão o meu Parecer acerca do PLS 124, de 2013 - Complementar, de autoria do Senador Wellington Dias.

A matéria deixou de ser apreciada naquela oportunidade, pois o Senador Ricardo Ferraço propôs que fosse apreciado em conjunto o PLS 170, de 2012 – Complementar, de sua autoria, sendo que o Presidente da Comissão, o Senador Lindbergh Farias distribuiu também este Projeto para emitir parecer.

O exame conjunto dos dois projetos permite salientar que a ideia central do PLS 124, de 2013 - Complementar, de que ora se cuida, no sentido da flexibilização do quorum do Confaz para possibilitar a remissão dos créditos tributários que poderiam ser cobrados em virtude de incentivos e benefícios

concedidos de forma irregular, bem como a sua reinstituição, não difere do que foi proposto pelo autor do PLS 170, de 2012 – Complementar.

E, ao que tudo indica, como se verá adiante, a oportunidade presente é de regular apenas esse ângulo da questão, sem prejuízo do posterior exame do referido projeto.

Com efeito, o PLS 170, de 2012 – Complementar, cuja amplitude é substancialmente maior do que a do presente projeto, também trata da convalidação dos incentivos e benefícios concedidos no passado.

Propõe-se, em suma, a convalidação dos incentivos e benefícios de ICMS concedidos à margem do Confaz, mediante decisão de 3/5 das unidades federativas, neles compreendidos ao menos um Estado de cada região.

A mesma lógica se encontra no texto do PLS 124, de 2013 - Complementar, que prevê a remissão de créditos tributários e a reinstituição de incentivos e benefícios por decisão de 3/5 dos Estados, exigindo-se a anuência de, pelo menos, 1/3 dos Estados de cada região. Isso, sem dúvida, equivale à convalidação proposta pelo PLS 170, de 2012 – Complementar.

Verifica-se, portanto, que os projetos se aproximam no tocante à solução sugerida para a questão dos incentivos e benefícios concedidos no passado. Nesse ponto, eles divergem apenas quanto ao número de Estados de cada região que devem formar a maioria de 3/5 necessária para autorizar a convalidação.

O PLS 170, de 2012 – Complementar sugere a anuência de um Estado de cada região, enquanto o PLS 124, de 2013 - Complementar eleva a exigência para 1/3. Este quorum, me parece mais adequado, diante da importância do tema e da multiplicidade de interesses envolvidos.

Igualmente merece destaque a referência feita no PLS 170, de 2012 – Complementar, quanto à necessidade de reavaliar as sanções previstas no art. 8º da Lei Complementar nº 24, de 1975, que permitem a cobrança do ICMS dispensado em razão de incentivo ou benefício irregularmente concedido no Estado de origem, cumulada com a glosa do respectivo crédito no Estado de destino.

Essa questão, bem apontada no projeto original, nos levou a acrescentar o Parágrafo único ao art. 1º, no Substitutivo ao PLS 124, de 2013 – Complementar, para afastar referidas sanções, especialmente a ineficácia do crédito do recebedor da mercadoria, caso concedida remissão do ICMS pelo Estado de origem.

Por fim, volto a ressaltar que o PLS 170, de 2012 – Complementar propõe uma reforma completa do sistema de concessão de incentivos e benefícios relacionados ao ICMS, com a revogação integral da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975.

Pela complexidade do tema e seus reflexos para os Estados, acredito que ele deva ser objeto de exame mais detido por esta Comissão de Assuntos Econômicos e pelo próprio Congresso Nacional.

Em face da urgência na regulação dos efeitos dos incentivos e benefícios concedidos no passado, a fim de viabilizar uma solução que atenda aos Estados e elimine vultosos passivos que afligem os contribuintes, sugiro que o PLS 170, de 2012 – Complementar retorne à pauta numa outra oportunidade, para o fim de permitir uma ampla discussão dos temas nele contidos, com a profundidade que eles merecem.

Caso, entretanto, esta Comissão entenda ser conveniente a apreciação da matéria nesse momento, apresentarei Parecer autônomo ao PLS 170, de 2012 – Complementar, de autoria do Senador Ricardo Ferraço.

DA ALTERAÇÃO DA LRF

O art. 3º do Projeto altera o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, para ampliar as formas de compensação de medidas que impliquem renúncia de receita, de modo a não comprometer o resultado fiscal.

O artigo 14 previu algumas possibilidades de compensação, tais como elevação de alíquotas, ampliação de base de cálculo ou criação de novo tributo.

Ocorre que há outras alternativas, não contempladas no texto atual da LRF. Um exemplo é o excesso de arrecadação que ocorre ao longo do exercício orçamentário em relação à programação financeira. A ocorrência simultânea da compensação pelos meios atualmente previstos e do excesso de arrecadação pode inclusive levar ao aumento da carga tributária.

Assim, no art. 3º do Projeto, são propostos ajustes para considerar as demais opções de compensação à renúncia tributária, mantendo, ao mesmo tempo, o compromisso com o equilíbrio fiscal. Esses ajustes contemplam a possibilidade do uso do excesso de arrecadação para compensar a renúncia, bem como ajustes no decreto de programação orçamentária para adequar a renúncia à meta fiscal.

Esse art. 3º prevê ainda os seguintes ajustes no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal: a) adequar o conceito de renúncia, excluindo, dessa caracterização, as medidas que não geram perda de arrecadação; b) estender as exigências de compensações também para as desonerações tributárias de caráter geral, pois essas impactam mais acentuadamente as receitas públicas e, por consequência, o equilíbrio fiscal; c) incluir a Cide-Combustíveis no rol de tributos regulatórios, para os quais a alteração de alíquotas não requer compensação.

Neste artigo 3º, apresento, tão-somente, uma redação mais clara para a redação trazida originalmente ao § 2º do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, do Projeto de Lei do Senado nº 124, de 2013 – Complementar, para substituir as expressões “...*estiver condicionada a seus incisos II ou III...*”, pelas expressões “...*estiver vinculado às condições previstas nos incisos II ou III*”, após as expressões: “*Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput...*”, conforme redação expressa no Substitutivo que ora apresento.

DA MUDANÇA DOS JUROS E DO INDEXADOR

O art. 4º do PLS cuida da alteração nos índices de indexação e nas taxas de juros aplicáveis aos contratos de refinanciamento celebrados entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com base, respectivamente, na Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e na Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001. Como já enfatizado, as condições financeiras estabelecidas nesses contratos encontram-se inadequadas, pois refletem condições macroeconômicas completamente distintas das que imperam atualmente na economia brasileira.

Com efeito, os acordos foram celebrados com índices que atualizam o saldo devedor da dívida com base no IGP-DI, acrescidos de juros de 6% a 7,5% ao ano para os Estados, e até 9% ao ano, no caso dos Municípios.

Até 2010, o indexador, somado aos juros, normalmente não alcançava a taxa Selic, que é a taxa de juros básica de economia e principal taxa a incidir sobre a dívida pública do governo federal. A partir de meados de 2011, entretanto, a taxa Selic caiu sucessivas vezes e chegou aos atuais 7,25% ao ano, o nível mais baixo da série. Com essa nova realidade, o custo da dívida estadual e municipal junto à União ficou, relativamente, muito elevado, situação que não será alterada ainda que a taxa Selic suba marginalmente para fins de política monetária.

A proposta do art. 4º, portanto, é que seja substituído o indexador da dívida estadual e municipal de IGP-DI para IPCA e reduzida a taxa de juros para 4% ao ano, em todos os contratos celebrados. Isso se justifica por ser o IPCA menos volátil e mais compatível com a evolução da receita dos entes subnacionais, e porque 4% é a taxa que a União tem aceito para se financiar junto ao mercado financeiro.

Além disso, a proposta coloca um limite superior aos encargos financeiros dos Estados e Municípios, dado pela taxa Selic. Assim, se o

acréscimo do IPCA, somado à taxa de juros de 4%, superar a taxa Selic, essa prevalecerá como custo do passivo estadual e municipal.

A proposta é muito interessante aos Estados e Municípios, porém insuficiente. Na verdade, ela adequa os contratos ao novo patamar de juros vigente na economia brasileira.

DO PROGRAMA DE INVESTIMENTOS DIRETOS

O Brasil precisa voltar a crescer, pelo menos, na média de crescimento dos Países do Grupo multilateral conhecido como BRICS.

As restrições aos investimentos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios são ainda maiores do que as da União, pois as finanças estaduais e municipais vergam sob o peso de um enorme endividamento, que cresce como bola de neve, em decorrência das condições altamente desvantajosas dos contratos de financiamento firmados com fundamento da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997 e das Medidas Provisórias nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001.

No seu livro “O NOVO BRASIL”, o brasilianista Albert Fishlow salienta (e lamenta) o baixo nível de investimento nacional, que se situa por volta de 17% do PIB, contra 40% da China, 30% da Índia, Vietnã e Tailândia, e 25% do Chile e da Argélia!

Para que o Brasil possa sustentar um crescimento nos investimentos públicos, no mínimo de 5% ao ano, necessita dobrar os investimentos públicos, que hoje se situam em apenas 2% do PIB.

A retomada do crescimento da economia, em taxas sustentáveis ao redor dos 5% ao ano, despertou para os Estados a crucial necessidade de ampliar seus investimentos, medida indispensável ao aumento da oferta de produtos e serviços tanto no mercado interno como externo.

Evidentemente que o baixo investimento nacional envolve a pouca capacidade de caixa dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que têm uma receita global referente à apenas, um terço da arrecadação tributária nacional!

Assim, propomos a criação de um forte PROGRAMA DE INVESTIMENTOS DIRETOS para o desenvolvimento do Brasil!

Esse PROGRAMA DE INVESTIMENTOS DIRETOS passa pela descentralização de recursos públicos, assim como pela maior autonomia dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios sobre a decisão de investimentos para melhor atender às necessidades das suas populações!

Proponho assim, nos arts. 5º e 6º do substitutivo que ora apresento, que a União fica autorizada a converter 20% do saldo devedor da dívida estadual e municipal, desde que o montante equivalente seja, mensalmente, destinado pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, exclusivamente, ao PROGRAMA DE INVESTIMENTOS DIRETOS, nas áreas de educação, saúde, ciência, tecnologia e inovação, segurança e infraestrutura.

A proposta substitutiva justifica-se plenamente, pois é sabido que um dos principais problemas macroeconômicos do Brasil é o baixo nível do investimento.

Isso explica, em parte, a atual combinação perversa de crescimento econômico reduzido e inflação ameaçando fugir do controle.

Como se sabe, as áreas para as quais pretendemos sejam destinados os 20% (vinte por cento) do PROGRAMA DE INVESTIMENTOS DIRETOS, são fundamentais para eliminar gargalos econômicos e aumentar o crescimento do PIB nacional

Por isso, nada mais razoável do que engajar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no esforço da União para a retomada dos seus

investimentos, o que, aliás, já vem sendo feito em outras frentes, como nas obras destinadas aos grandes eventos esportivos que se aproximam.

Por último, há que se ressaltar que, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios só poderão se beneficiar das modificações contratuais autorizadas pelo novo art. 5º do PLS, se estiverem adimplentes com os encargos relativos aos passivos junto à União e comprovarem o recolhimento das contribuições compulsórias do FGTS, contribuição previdenciária e PIS/PASEP, conforme dispõe o art. 6º constante do Substitutivo que ora apresento.

DAS EMENDAS APRESENTADAS AO PLS 124, DE 2013 - COMPLEMENTAR

A Senadora Ana Amélia protocolou a Emenda nº 2, para dar nova redação ao inciso I do art. 4º do PLS nº 124, de 2013, objetivando fixar, quanto aos juros, a taxa mínima de dois por cento ao ano.

Em sua justificativa a nobre Senadora argumenta que *“a proposta de utilizar IPCA mais 4% ao ano ainda é insatisfatória, considerando-se a inflação ao redor de 6% ao ano”*.

No entanto, ao apresentar o Substitutivo, mantenho a proposta original de juros de 4% ao ano, alterando, contudo, a expressão *“taxa mínima”* para *“taxa máxima”*, o que impedirá, no futuro, interpretações para uma aplicação superior a esta taxa.

Sendo assim, rejeito a Emenda nº 2 apresentada pela Senadora Ana Amélia.

A Senadora Lúcia Vânia apresentou as Emendas nº 3, 4 e 5.

A Emenda nº 3 acrescenta o § 2º ao art. 4º do PLS nº 124, de 2013 – Complementar, com vistas a *“possibilitar a aplicação da taxa SELIC aos*

refinanciamentos dos contratos celebrados entre a União e os Estados, sob a égide da Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993”, como limite superior, em substituição aos encargos das dívidas determinados por essa lei quando os encargos ali pactuados excederem a variação da mencionada taxa;

A Emenda nº 4 transcreve o art. 5º do Substitutivo que apresentei na reunião do último dia 16 de abril, que autoriza a União a conversão de 20% do saldo devedor das dívidas oriundas dos contratos de refinanciamento celebrados entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, para o Programa de Investimentos Diretos, e faz referência direta à inclusão do texto apresentado na Emenda nº 3, que pretende incluir “*com base nas normas referidas no artigo anterior*”, o alcance da Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993.

A Emenda nº 5 apresenta uma alteração ao art. 6º do Substitutivo que apresentei na reunião do último dia 16 de abril, para “*inserir a condição de adimplência também para os Estados cujos contratos foram celebrados com base na Lei nº 8.727, de 1993, uma vez que, com a inserção do § 2º no art. 4º do PLS, o Programa de Investimentos Diretos de que trata o art. 5º passa a ser aplicável a todos os contratos de refinanciamento celebrados entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.*”

No Substitutivo que ora submeto para apreciação dos nobres pares, notadamente quanto ao Programa de Investimentos Diretos de que tratam os artigos 5º e 6º, tive o cuidado de utilizar os mesmos critérios trazidos na proposta original do PLS 124, de 2013 – Complementar, que faz menção aos contratos de refinanciamento celebrados entre a União, os Estados e os Municípios, *com base na Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e na Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001.*

O que as Emendas nº 3, 4 e 5, de autoria da Senadora Lúcia Vânia pretendem, é incluir nestes critérios, os contratos de refinanciamento da dívida dos Estados e Municípios de que trata a *Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993*, que entendo, salvo melhor juízo, traria maior alcance do que pretende dar a proposta original ora em exame.

Assim, rejeito as Emendas nº 3, 4 e 5, da Senadora Lúcia Vânia.

III – VOTO

Por todo o exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa e, no mérito, pela rejeição das Emendas nº, 2, 3, 4 e 5, e pela aprovação do Projeto de Lei nº 124, de 2013 - Complementar, nos termos da Emenda Substitutiva que ora apresento para apreciação dos nobres pares:

EMENDA Nº – CAE (Substitutiva)
(ao Projeto de Lei nº 124, de 2013 - Complementar)

Dispõe sobre o quórum de aprovação de convênio que conceda remissão dos créditos tributários constituídos em decorrência de benefícios, incentivos fiscais ou financeiros instituídos em desacordo com a deliberação prevista no art. 155, § 2º, inciso XII, alínea “g”, da Constituição Federal, e para a reinstituição dos referidos benefícios nos termos da legislação aplicável; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal; dispõe sobre os contratos de refinanciamento de dívida celebrados entre União, Estados e Municípios, com base na Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e na Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Para a aprovação de convênio que conceda remissão dos créditos tributários constituídos em decorrência de benefícios ou incentivos fiscais ou financeiros instituídos em desacordo com a deliberação prevista no art. 155, § 2º, inciso XII, alínea “g”, da Constituição Federal, e para a reinstituição dos referidos benefícios e incentivos, desde que observados os ditames constitucionais e legais aplicáveis, exige-se a manifestação favorável de, no mínimo:

I - três quintos das unidades federadas; e

II - um terço das unidades federadas integrantes de cada uma das cinco regiões do País.

Parágrafo único. O convênio que conceder remissão nos termos do *caput* deste artigo para os Estados de origem aplica-se aos Estados de destino das mercadorias, bens e serviços, afastando a ineficácia do crédito fiscal do estabelecimento recebedor, bem como as demais sanções previstas no art. 8º da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, retroativamente à data original de sua concessão.

Art. 2º O convênio a que se refere o art. 1º deverá ser celebrado pelos Estados e pelo Distrito Federal, no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ, até o dia 31 de dezembro de 2013.

Art. 3º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 14.....
.....

II - estar acompanhada de medidas de compensação por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, no exercício em que for instituída e no exercício seguinte, caso não seja possível a demonstração referida no inciso I do *caput*.

III - ter seu impacto orçamentário-financeiro considerado nas reavaliações bimestrais, na forma do art. 9º, de modo a não afetar o alcance das metas de resultados fiscais previstas no inciso II do § 2º do art. 4º;

IV - ter comprovada, no momento da concessão ou ampliação, a existência de excesso de arrecadação tributária, conforme estimativa constante de decreto de programação financeira.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução de tributos, 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* estiver vinculado às condições previstas nos incisos II ou III, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas nos mencionados incisos.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos tributos previstos nos incisos I, II, IV e V do *caput* do art. 153, na forma do seu § 1º, e no § 4º do art. 177, da Constituição Federal;

.....

III - aos incentivos fiscais relacionados a bens e serviços que não sejam produzidos ou prestados no território nacional na data de sua concessão e cujo objetivo seja a internalização de tecnologia em período definido;

IV - às hipóteses em que a arrecadação não for reduzida, considerando as etapas anteriores e posteriores da cadeia produtiva; e

V - às hipóteses em que houver apenas a alteração do momento da ocorrência do fato gerador do tributo ou da sua data de recolhimento.” (NR)

Art. 4º É a União autorizada a adotar, em caráter excepcional em relação ao disposto no art. 35 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, nos contratos de refinanciamento celebrados entre a União, os Estados e os Municípios, com base na Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e na Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, as seguintes condições:

I – quanto aos juros, serão calculados e debitados mensalmente, à taxa máxima de quatro por cento ao ano, sobre o saldo devedor previamente atualizado; e

II – quanto à atualização monetária, será calculada e debitada mensalmente com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, referente ao segundo mês anterior ao de sua aplicação, ou outro índice que vier a substituí-lo.

Parágrafo único. Os encargos calculados na forma dos incisos I e II do *caput*, cujo somatório exceder à variação da taxa SELIC no mesmo mês, deverão ser substituídos, para todos os efeitos, pela referida taxa.

Art. 5º A União é autorizada, em caráter excepcional ao que dispõe o art. 35 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a converter 20% (vinte por cento) do saldo devedor das dívidas oriundas dos contratos de refinanciamento celebrados entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com base nas normas referidas no artigo anterior.

§ 1º Os valores a serem convertidos na forma prevista no *caput* deste artigo, serão aplicados, mensalmente, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no Programa de Investimentos Diretos, nas áreas de educação, saúde, ciência, tecnologia e inovação, segurança e infraestrutura.

§ 2º Os Programas de Investimentos Diretos referidos neste artigo serão acordados com a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com critérios, prazos, valores e condições estabelecidos nos respectivos aditivos contratuais.

§ 3º Os valores convertidos na forma prevista neste artigo, serão restritos a investimentos, vedada sua aplicação em qualquer fonte de custeio.

§ 4º Os recursos alocados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, na forma deste artigo, manterão equivalência econômica com o fluxo original de pagamentos dos encargos financeiros e demais serviços relativos à parcela de dívida convertida, de forma a assegurar a aplicação do montante dos valores que efetivamente vierem a ser convertidos dos respectivos saldos devedores.

§ 5º O Poder Executivo Federal definirá as regras da prestação de contas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios sobre a aplicação dos recursos convertidos e aplicados na forma deste artigo.

Art. 6º. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão estar adimplentes com todas as parcelas e encargos financeiros relativos aos contratos de refinanciamento celebrados com a União, com base, respectivamente, na Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e na Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, como condição prévia à celebração dos aditivos contratuais autorizados pelo art. 5º desta Lei Complementar.

Parágrafo único. A formalização dos aditivos contratuais autorizados pelo art. 5º desta Lei Complementar é, igualmente, condicionada à comprovação de regularidade quanto aos recolhimentos de contribuições compulsórias ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), de contribuição patronal à Previdência Social, e de contribuição ao PIS-Pasep.

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

Sala da Comissão,

Senador **LUIZ HENRIQUE DA SILVEIRA**
Relator