

PARECER N° , DE 2019

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 55, de 2019, da Deputada Clarissa Garotinho, que altera a Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017, para permitir a prorrogação, por até 15 (quinze) anos, das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais vinculados ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e destinados a templos de qualquer culto e a entidades beneficentes de assistência social.

Relator: Senador IRAJÁ

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 55, de 2019, de autoria da Deputada Federal Clarissa Garotinho, por meio de seu art. 1º, altera o inciso I do § 2º do art. 3º da Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017, para permitir a prorrogação, por até quinze anos, dos incentivos fiscais ou financeiro relativos ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) destinados a templos de qualquer culto e a entidades beneficentes de assistência social.

O art. 2º estabelece o início da vigência da lei em que se converter o projeto para a data de sua publicação.

A justificação explica que, durante décadas, diversos entes federados concederam benefícios fiscais em desacordo com a Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, ou seja, sem a necessária autorização prévia do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ).



SF/19540.21570-97

Os incentivos geralmente estavam vinculados a investimentos realizados no território da unidade federada instituidora da benesse fiscal, o que, por vezes, fazia com que empresas realizassem investimentos num Estado em detrimento de outros. Para pôr fim a esta prática, conhecida como guerra fiscal, em 2017 foi publicada a Lei Complementar nº 160, que, também buscando a segurança jurídica, estabeleceu prazos máximos para a manutenção dos convênios prevendo incentivos, que variam conforme o tipo de atividade econômica exercida pelo beneficiário. Chama a atenção para o fato de que o prazo máximo de vigência dos convênios que beneficiavam especificamente entidades religiosas de qualquer culto e associações beneficentes era de apenas um ano e se esgotou em 31 de dezembro de 2018. O objetivo da proposição, portanto, é permitir que estes convênios possam ser renovados pelo prazo máximo de 15 anos, já que eles não possuem qualquer relação com a guerra fiscal entre Estados.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Compete à Comissão de Assuntos Econômicos, nos termos do art. 99, inciso IV, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre proposições relativas a tributos, finanças públicas e normas gerais de direito tributário, como é o caso.

A matéria objeto da proposição é condizente com a competência legislativa da União (art. 24 da Constituição) e inclui-se entre as atribuições do Congresso Nacional (art. 48, *caput*, da Constituição), não havendo impedimentos constitucionais formais nem materiais a sua análise.

Como estipulado no art. 48 da Constituição, cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, nas quais se incluem as referentes ao Sistema Tributário Nacional. Nesse ponto, não há, nos termos dispostos no art. 61, combinado com o art. 84, ambos da Constituição, prescrição de iniciativa privativa do Presidente da República.

No tocante à juridicidade, a proposição se afigura correta. O meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos é o adequado, pois, com esteio no art. 155, § 2º, inciso XII, alínea “g”, da Constituição, cabe à lei complementar a regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais relativos ao ICMS serão concedidos e revogados.



A matéria nela tratada inova o ordenamento jurídico. O PLP também possui o atributo da generalidade e se revela compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

Também os requisitos de adequação às regras regimentais foram respeitados.

O texto do PLP está em conformidade com a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

O PLP não implica diretamente renúncia de receita, apenas autorizando a elaboração de convênios versando sobre incentivos fiscais do ICMS voltados a templos de qualquer culto e a entidades beneficentes de assistência social. Assim, são desnecessárias as cautelas exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

O ICMS possui dois tipos de alíquotas: as internas e as interestaduais. Porém, para determinar o quantum devido pelo contribuinte, não basta a aplicação da alíquota sobre a base de cálculo; é necessária a adoção do regime de apuração que envolve créditos e débitos. Essa regra de cálculo existe para que o imposto não onere os contribuintes que se encontrem na cadeia de circulação da mercadoria ou do serviço – os agentes econômicos –, mas somente os consumidores. Pelo fato de o ICMS ser um tributo não cumulativo, compensa-se o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias ou prestação de serviços com o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou outro Estado ou pelo Distrito Federal (art. 155, § 2º, inciso I, da Constituição). Assim, ainda que recolhido em uma das Unidades Federadas, o imposto pode ser compensado em outra, o que afeta a arrecadação líquida dos Estados.

Caso a operação ocorra dentro do mesmo Estado ou do Distrito Federal, aplicar-se-á a alíquota interna – definida pela legislação estadual ou distrital –, independentemente de o consumidor ou usuário ser contribuinte do imposto. Nessa hipótese, a arrecadação pertence integralmente à unidade da Federação respectiva, não havendo conflito federativo.

Se a operação envolver mais de um Estado, haverá incidência da alíquota interestadual (fixada por Resolução do Senado Federal – (art. 155, § 2º, inciso IV, da Constituição). Na hipótese de operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final, haverá repartição da



arrecadação do ICMS entre os Estados de origem e de destino, pois caberá àquele a alíquota fixada pelo Senado Federal e a este o diferencial de alíquota (diferença entre a alíquota interna e a interestadual).

Como ressaltado pela justificação do PLP, dentro desse sistema híbrido de tributação, diversos Estados ofereceram benefícios fiscais para atrair empresas estabelecidas em outras unidades federadas. À medida que todos os Estados passaram a oferecer incentivos semelhantes, surgiu uma competição negativa, pois quanto maiores as renúncias, menor a arrecadação. Essa disputa é a denominada guerra fiscal, que se caracteriza por concessões unilaterais de benefícios e incentivos de natureza fiscal relativos ao ICMS, sem observação dos procedimentos constitucionais pelos Estados e pelo Distrito Federal.

Esses incentivos, todavia, como foram concedidos sem observância dos ditames legais, mormente a necessária autorização do Confaz, viam sendo considerados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, algo que gerava grande insegurança jurídica para todas as partes envolvidas.

A Lei Complementar nº 160, de 2017, decorreu da necessidade de solucionar essa relevante questão jurídica e econômica e tencionou sanear, de certa forma, os problemas advindos da concessão ilegal de incentivos fiscais do ICMS. Referida lei deu embasamento à celebração do Convênio ICMS nº 190, de 15 de dezembro de 2017, ratificado em 26 de dezembro desse mesmo ano.

A Lei Complementar, no § 2º do art. 3º, enuncia que a unidade federada que editou ato concessivo relativo a benefícios fiscais ou financeiros vinculados ao ICMS e que cumprir os requisitos exigidos fica autorizada a concedê-los e a prorrogá-los por prazos previamente determinados, com base em setores de atividade econômica.

O prazo mais curto, aplicado de forma geral, era até 31 de dezembro do ano seguinte ao de produção de efeitos do Convênio ICMS nº 190, de 2017, ou seja, final de 2018. O mais longo é o previsto no dispositivo que se busca alterar e se estende até 31 de dezembro do décimo quinto ano posterior à produção de efeitos do mencionado Convênio, aplicando-se ao fomento das atividades agropecuária e industrial, inclusive agroindustrial, e ao investimento em infraestrutura rodoviária, aquaviária, ferroviária, portuária, aeroportuária e de transporte urbano.



Não há justificativa para que os incentivos voltados para templos e instituições assistenciais tenham sido enquadrados na regra geral, com prazo mais curto. De fato, estes benefícios eram concedidos a estas entidades com o único intuito de facilitar o seu trabalho. Nada mais significa do que o reconhecimento da importância que as entidades religiosas de qualquer culto e as associações beneficentes possuem na nossa sociedade. Não podia ser diferente, até mesmo porque, como dispõe o art. 204 da Constituição, as ações governamentais na área da assistência social serão organizadas de forma descentralizada, cabendo às entidades beneficentes e de assistência social papel essencial na coordenação e execução das atividades.

Portanto, somos favoráveis à alteração legislativa ora proposta, de forma que sejam as unidades federadas autorizadas a prorrogar até 31 de dezembro de 2032 eventuais incentivos fiscais e financeiros relativos ao ICMS destinados a templos de qualquer culto e a entidades beneficentes de assistência social.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 55, de 2019.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

