

## PARECER Nº , DE 2019

DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 230, de 2009 – Complementar, de autoria do Senador Alvaro Dias, que *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 e dá outras providências’, para exigir compensações no caso de atos de concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária que impliquem redução dos montantes financeiros repartidos com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.*

RELATOR: Senador **ORIOVISTO GUIMARÃES**

### I – RELATÓRIO

É submetido à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o PLS nº 230, de 1º de junho de 2009 – Complementar. A proposição contém dois artigos. O primeiro acrescenta dois novos parágrafos ao art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). O segundo contém a cláusula de vigência, prevendo que a norma resultante vigorará a partir da sua publicação.

O art. 14 da LRF disciplina a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita. Como regra geral, o incentivo ou benefício pretendido não pode afetar as metas de resultados fiscais ou deve estar acompanhado de medidas de compensação por intermédio da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.



SF/19229.11913-04

O projeto estende essa última condição às renúncias de receita que diminuam as transferências constitucionais para estados e municípios. Assim, quaisquer benefícios ou incentivos que reduzam a arrecadação de tributos discriminados nos arts. 157 a 159 da Constituição Federal deverão ser acompanhados da estimativa do seu impacto orçamentário-financeiro sobre as finanças públicas estaduais e/ou municipais, na forma do novo § 4º, e entrarão em vigor somente após a implementação das compensações requeridas, na forma do novo § 5º.

Os impostos que deverão ser objeto de compensação são os seguintes:

- a) sobre a renda (IR), inclusive incidente na fonte sobre rendimentos pagos por estados e municípios, e suas autarquias e fundações;
- b) não previstos no art. 153 da Constituição Federal, instituídos mediante lei complementar, desde que sejam não cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos já discriminados na Lei Maior;
- c) sobre a propriedade territorial rural (ITR);
- d) sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA);
- e) sobre operações relativas à circulação de mercadorias e serviços (ICMS);
- f) sobre produtos industrializados (IPI).

Além desses impostos, também a contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível (CIDE-Combustíveis) demandará compensações para os governos estaduais e municipais.

Na Justificação, o autor sustenta o seguinte:

O Governo Federal lançou, em maio de 2008, sua política industrial, voltada a estimular exportação, investimento, pesquisa e inovação. Batizado de Política de Desenvolvimento Produtivo, o programa está baseado em renúncias fiscais de R\$ 21,4 bilhões até 2010.

.....

Na Política de Desenvolvimento Produtivo estão previstas, entre outras ações:

- redução a zero do IR incidente em despesas com prestação de serviços de logística de exportação;
- redução a zero do IR incidente em despesas com promoção comercial por parte de empresas exportadoras de serviços;
- dedução em dobro, da base de cálculo do IRPJ e da CSLL, das despesas com capacitação de pessoal próprio;
- suspensão da cobrança de IPI, PIS e Cofins incidente sobre peças e materiais destinados à construção de navios novos por estaleiros nacionais;
- depreciação acelerada para o setor automotivo e para o setor de bens de capital.

Todas essas ações afetam diretamente o volume de recursos a serem arrecadados por meio do IR ou do IPI. Portanto, afetarão o montante de recursos do FPM. Trata-se de incentivos dados pela União com recursos que, em parte, pertencem a terceiros.

.....

Assim, para evitar futuras desestabilizações dos governos municipais, de seu planejamento e do atendimento de suas ações básicas, propomos a presente alteração na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Embora a Justificação trate tão somente dos governos municipais, convém notar que o projeto também alcança os governos estaduais.

A proposição será apreciada por este Colegiado e pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE). Arquivado no final da 55ª Legislatura (2015-2019), o PLS nº 230, de 2009 – Complementar, voltou a tramitar em decorrência da aprovação do Requerimento nº 192, de 2019, de autoria do próprio Senador Alvaro Dias. Em 11 de julho último, fui incumbido de relatá-lo no âmbito da CCJ.

## II – ANÁLISE

Compete à CCJ, conforme o art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias submetidas a sua apreciação.

O PLS nº 230, de 2009 – Complementar, preenche os requisitos de juridicidade, tais como inovação, coercibilidade, generalidade, abstratividade e



SF/19229.11913-04

imperatividade, bem como apresenta tramitação regular, nos termos do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Impõe-se notar que não há empecilho de ordem constitucional para que proposições como o projeto em comento sejam apresentadas por membro do Senado Federal, nos termos do *caput* do art. 61 da Constituição Federal. Da mesma forma, o Congresso Nacional está plenamente habilitado a dispor sobre, entre outros temas, normas gerais de direito financeiro, nos termos do art. 24, inciso I e § 1º, da Lei Maior.

Destaque-se que a espécie legislativa adotada condiz com o disposto no inciso I do art. 163 da Carta Magna, que estabelece que o tema “finanças públicas” deve ser disciplinado por lei complementar. Cabe ainda frisar que a técnica legislativa empregada observa os ditames das Leis Complementares nºs 95, de 1998, e 107, de 2001, que dispõem *sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal*.

Em relação ao mérito, o Senador Alvaro Dias vislumbrou, já em 2009, os efeitos nocivos para as finanças públicas estaduais e municipais da política de desoneração tributária incrementada pelo governo federal no rastro da crise financeira internacional. Segundo dados da então Secretaria de Acompanhamento Econômico,<sup>1</sup> os subsídios da União, constituídos por gastos tributários e benefícios financeiros e creditícios, mais do que duplicaram em termos do produto interno bruto (PIB) no período de 2003 a 2016, passando de 3% para 6,2% do PIB.

O aumento dos gastos tributários, em especial, deveu-se, em boa medida, a diversas políticas industriais. Primeiramente tivemos a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), lançada em 2004, que visava incentivar a capacidade inovadora das empresas e, por conseguinte, da base industrial brasileira. Essa política criou incentivos à pesquisa e à inovação por meio das Leis de Inovação e do Bem (Leis nº 10.973, de 2014, e nº 11.196, de 2005, respectivamente).

Posteriormente, tivemos a já citada Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), de 2008, que contemplou diversas medidas de incentivo ao investimento, à produção e à inovação, com vistas a sustentar o crescimento e

---

<sup>1</sup> Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/orcamento-de-subsidios-da-uniao/arquivos/orcamento-de-subsidios-da-uniao-2016.pdf>.

promover as exportações. Na PDP, contudo, os incentivos por meio de gastos tributários foram mais amplos do que na PITCE e, em alguns casos, associados a mecanismos de promoção de setores específicos.

Já em 2011, tivemos o Plano Brasil Maior (PBM), que estabeleceu medidas de estímulos à inovação, à produção nacional e ao aumento da competitividade da indústria brasileira. Essa política foi uma ampliação da PDP e, novamente, o componente de gastos tributários foi um instrumento importante nessa estratégia.

Todas essas políticas deprimiram o produto da arrecadação de tributos compartilhados com os entes subnacionais, como o IR e o IPI, contribuindo para a crise financeira que esses entes ora enfrentam. A presente proposição, portanto, é uma resposta aos excessos cometidos no passado recente e merece ser acolhida.

Especificamente acerca do disposto no § 1º do art. 153 da Constituição, reiterado pelo inciso I do § 3º do art. 14 da LRF, que faculta ao Poder Executivo alterar as alíquotas dos impostos sobre exportações (IE), sobre importações (II), sobre operações de crédito (IOF) e, especialmente relevante para a presente discussão, sobre produtos industrializados (IPI), ressaltamos que o próprio mandamento constitucional estipula que o exercício dessa faculdade deverá observar *as condições e os limites estabelecidos em lei*. O PLS nº 230, de 2009 – Complementar, visa justamente a uma melhor delimitação dessas condições e limites.

### III – VOTO

Em face do exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 230, de 2009 – Complementar.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator