

VOTO DE VISTA AO PROJETO DE LEI Nº 0097.4/2018

Com amparo no art. 138, § 3º, do Regimento Interno desta Casa, solicitei vista do Projeto de Lei em epígrafe, de iniciativa do Poder Executivo, que “Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2019”.

Prefacialmente, corroboro o Parecer conclusivo elaborado pelo Deputado Marcos Vieira, acerca da proposta encaminhada pelo Chefe do Poder Executivo e das Emendas apresentadas.

Nada obstante a análise do Relator da matéria, considero oportuno enfatizar que a Proposta de Lei de Diretrizes Orçamentária para o exercício financeiro de 2019, elaborada em conformidade com as disposições do art. 165, § 2º, da Constituição Federal, c/c o art. 120, §3º, da Constituição Estadual, e o art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal¹, tem por finalidade (a) orientar a elaboração do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social e de Investimentos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e (b) buscar a sintonia entre a Lei Orçamentária Anual e as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública, considerando para tanto os princípios orçamentários e metas fiscais.

Nesse passo, ressalto que a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), uma das três leis que compõe o sistema orçamentário brasileiro, (i) define as metas e prioridades do governo para o exercício subsequente a sua elaboração; (ii) orienta a elaboração da lei orçamentária anual; (iii) dispõe sobre alterações na legislação tributária; (iv) estabelece a política das agências de desenvolvimento; (v) fixa limites para os orçamentos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público; e (vi) dispõe sobre os gastos com pessoal.

Além desse conteúdo discriminado, a Lei de Responsabilidade Fiscal remeteu à LDO diversos outros temas, como política fiscal, contingenciamento dos

¹ Lei nº 101, de 04 de maio de 2000 que “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências”.

gastos, transferências de recursos para entidades públicas e privadas e política monetária².

Em amparo ao disposto acima, é oportuno evidenciar que a ADI nº 612-6, cujo relator, o Senhor Ministro Celso de Mello, manifestou-se no seguinte sentido:

A Lei de Diretrizes Orçamentárias possui destinação constitucional específica e veicula conteúdo material próprio...

[...]

A ordinária vinculação da Lei de Diretrizes orçamentárias a um exercício financeiro determinado define-lhe a **natureza essencialmente transitória**, atribuindo-lhe, em consequência, **eficácia temporal limitada**.

Esse ato estatal, que constitui um dos mais importantes instrumentos normativos do sistema orçamentário brasileiro, traduz **espécie legislativa de caráter temporário**. (grifei)

Diante dos esclarecimentos até aqui apontados, passo a apreciação das Emendas de nºs 26 e 27, apresentadas ao Projeto de Lei ora em análise.

Quanto à Emenda Aditiva nº 26, ao art. 47, de autoria do Relator, observo a inserção de três parágrafos para, em síntese, estabelecer um limite ao volume de renúncia de receita decorrente da concessão de incentivos ou benefícios de natureza tributária relacionados ao ICMS³, IPVA⁴ e ITCMD⁵.

Sublinho, entretanto, que, ao estabelecer um percentual de redução de renúncia para os **próximos quatro exercícios financeiros**, a partir de 2019, a proposta acessória afronta o caráter temporário da espécie legislativa em tela, a LDO, **vez que sua vigência restringe-se a um único exercício financeiro**, qual seja, 2019, e, portanto, perde sua eficácia no encerramento do respectivo exercício.

² Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/lei-de-diretrizes-orcamentarias-ldo> >
Acessado em: 05/07/2018

³ Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

⁴ Imposto sobre a propriedade de veículos automotores

⁵ Imposto sobre Transmissão "Causa Mortis" e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos - ITCMD



Embora a renúncia fiscal seja um tema de extrema relevância, sobretudo quanto à aferição do custo-benefício das concessões para o Estado com o fito de evitar a perpetuação de programas de desoneração ineficientes, aponto a necessidade de elaboração de estudos aprofundados para a revisão e/ou cancelamento dos benefícios fiscais em vigor para, só então, fixar-se um montante compatível com uma gestão mais efetiva dos gastos públicos.

Sob essa perspectiva operacional, objetivando a efetividade da política pública fiscal, é válido destacar que o Governo de Santa Catarina instituiu um grupo de estudos para análise dos benefícios tributários concedidos pelo Estado, em atendimento à determinação do Tribunal de Contas⁶.

Com propósito semelhante, assinalo que tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar nº 378, de 2017, que pretende inserir novo artigo na Lei de Responsabilidade Fiscal, para estabelecer que as proposições legislativas que concedam ou ampliem incentivos ou benefícios de natureza tributária geradores de renúncia de receita contenham metas anuais de desempenho e critérios objetivos para avaliação anual da eficiência de cada programa criado ou ampliado⁷.

A título de informação, especificamente sobre os benefícios fiscais relativos ao ICMS, julgo importante destacar a edição da Lei Complementar federal nº 160/2017, a fim de regular a remissão operada pela lei quanto aos créditos tributários de ICMS, constituídos ou não, decorrentes das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais concedidos em desacordo com o art. 155, § 2º, XII, g, da Constituição⁸, bem como sobre a reinstituição dos respectivos benefícios

⁶ Disponível em: < <http://www.tce.sc.gov.br/acom-icon-intranet-ouvidoria/noticia/39228/ren%C3%BAncias-de-impostos-devem-gerar-benef%C3%ADcios-para> > Acessado em: 06/07/2018.

⁷ Disponível: < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2139889&ord=1> > Acessado em: 06/07/2018.

⁸ Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

[...]

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

[...]

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

[...]

XII - cabe à lei complementar:

[...]



remidos. A norma tem por escopo tentar atenuar os efeitos da guerra fiscal vivenciada pelos Estados da Federação, que procuram atrair investimentos para seus territórios em troca de benefícios fiscais, muitos dos quais sem a devida mediação do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, em descumprimento ao art. 1º Lei Complementar nº 24/75⁹.

O art. 3º, § 2º, da mencionada norma, estipulou prazos máximos de manutenção dos benefícios fiscais remidos, do seguinte modo:

Art. 3º.

[...]

§ 2º A unidade federada que editou o ato concessivo relativo às isenções, aos incentivos e aos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais vinculados ao ICMS de que trata o art. 1º desta Lei Complementar cujas exigências de publicação, registro e depósito, nos termos deste artigo, foram atendidas é autorizada a concedê-los e a prorrogá-los, nos termos do ato vigente na data de publicação do respectivo convênio, não podendo seu prazo de fruição ultrapassar:

I - 31 de dezembro do décimo quinto ano posterior à produção de efeitos do respectivo convênio, quanto àqueles destinados ao fomento das atividades agropecuária e industrial, inclusive agroindustrial, e ao investimento em infraestrutura rodoviária, aquaviária, ferroviária, portuária, aeroportuária e de transporte urbano;

II - 31 de dezembro do oitavo ano posterior à produção de efeitos do respectivo convênio, quanto àqueles destinados à manutenção ou ao incremento das atividades portuária e aeroportuária vinculadas ao comércio internacional, incluída a operação subsequente à da importação, praticada pelo contribuinte importador;

III - 31 de dezembro do quinto ano posterior à produção de efeitos do respectivo convênio, quanto àqueles destinados à manutenção ou ao incremento das atividades comerciais, desde que o beneficiário seja o real remetente da mercadoria;

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

⁹ Art. 1º - As isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias serão concedidas ou revogadas nos termos de convênios celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal, segundo esta Lei.

Parágrafo único - O disposto neste artigo também se aplica:

I - à redução da base de cálculo;

II - à devolução total ou parcial, direta ou indireta, condicionada ou não, do tributo, ao contribuinte, a responsável ou a terceiros;

III - à concessão de créditos presumidos;

IV - à quaisquer outros incentivos ou favores fiscais ou financeiro-fiscais, concedidos com base no Imposto de Circulação de Mercadorias, dos quais resulte redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus;

V - às prorrogações e às extensões das isenções vigentes nesta data.



IV - 31 de dezembro do terceiro ano posterior à produção de efeitos do respectivo convênio, quanto àqueles destinados às operações e prestações interestaduais com produtos agropecuários e extrativos vegetais in natura;

V - 31 de dezembro do primeiro ano posterior à produção de efeitos do respectivo convênio, quanto aos demais.

Os desdobramentos dos ajustes previstos pela regra federal ocorreram da seguinte forma:

1. O Convênio de que trata a mencionada lei foi aprovado em dezembro de 2017, no âmbito do CONFAZ (Convênio nº ICMS-190/2017), dispondo sobre prazos para que os Estados publicassem relação com a identificação de todos os atos normativos relativos aos benefícios fiscais concedidos irregularmente;

2. no nosso Estado, o Convênio foi ratificado por meio dos Decretos Estaduais nº 1.433/2017 e nº 1.555/2018, quando foi publicada a relação dos atos normativos relativos aos benefícios fiscais instituídos e publicados até 8 de agosto de 2017, em desacordo com a Constituição, tendo observado o prazo disposto na Cláusula Terceira, I, do Convênio nº ICMS-190/2017; e

3. por derradeiro, tem-se que o Convênio nº ICMS-190/2017 fixou, nas Cláusulas Sexta e Nona, a data limite de 28 de dezembro de 2018 para os Estados reinstituírem os benefícios fiscais remidos e devidamente publicados, bem como para expressamente revogar os atos concessivos de benefícios fiscais que não tenham sido objeto de publicação.

Em face da complexidade do tema, entendo ser temerária a fixação na LDO de um limite de renúncia de receita sem que haja estudos prévios e um processo legislativo individualizado, adequadamente fundamentado, para a revisão de qualquer benefício fiscal que, porventura, acarrete renúncia.

Há de se asseverar que estamos tratando de políticas públicas e de concessões que, em muitos casos, são oferecidas por outros Estados da Federação, razão pela qual a redução dos benefícios fiscais deve ser tratada com a devida parcimônia que a temática exige, a fim de que seja assertiva e não prejudique o desenvolvimento de Santa Catarina.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado (TCE) já se manifestou, quando da análise das Contas de 2017, fazendo o seguinte apontamento:

[...] em um ambiente de guerra fiscal entre os Estados a simples eliminação dos benefícios fiscais, sem o respaldo de uma avaliação técnica, **pode produzir efeitos negativos na economia catarinense pela migração de empresas e postos de trabalho para outras unidades da Federação.**

De modo que, é necessário que os benefícios fiscais sob a forma de renúncia sejam controlados e avaliados de forma transparente, **para que a sociedade possa discutir, com o suporte de análises técnicas**, se a política de renúncia fiscal é adequada ou não, e **se algum benefício deve ser eliminado, ou redimensionado.** (grifei)

Diante desse quadro, apresento Emenda Aditiva para estabelecer, no texto da LDO, que o Poder Executivo elabore estudo, em conjunto com o TCE, sobre a renúncia de receita e apresente um plano de redução desses incentivos ou benefícios. O referido estudo e plano deverão ser encaminhados a esta Casa até julho de 2019, para que sejam discutidos e, então, seja avaliada se a política de renúncia fiscal é adequada e se algum benefício deve ser eliminado ou redimensionado.

Cabe ressaltar que do referido estudo deve constar a avaliação de resultados econômicos e sociais dos incentivos e benefícios de natureza tributária dos quais decorra renúncia de receita. Tal avaliação deverá contemplar (i) indicadores que permitam avaliar a efetividade desses incentivos e benefícios, considerados os propósitos que motivaram a concessão, e (ii) os seus efeitos refletidos no mercado de trabalho, investimento, competitividade e vantagens econômicas e sociais para o consumidor, relativos aos setores beneficiados.

Da Emenda Aditiva nº 27, ao art. 69, também subscrita pelo Deputado Marcos Vieira, constato que a proposta acessória dispõe sobre a

revogação do § 2º do art. 6º da Lei nº 17.302, de 30 de outubro de 2017¹⁰, para vedar a compensação de créditos decorrentes de debêntures fundadas na Lei nº 9.940, de 1995, por débitos tributários próprios do ICMS, a vencer, vencidos ou parcelados, inscritos ou não em dívida ativa.

Todavia, essa pretensão não é plausível, pois conforme já apontado, a Constituição Federal, em seu art. 165, § 2º, define o conteúdo da LDO e, por sua vez, a Lei Complementar nº 589, de 2013¹¹, instrui que "a lei não deve conter matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão" (art. 2º, § 4º, II).

Nessa perspectiva, considerando o princípio da exclusividade no processo orçamentário, entendo que a pretensa revogação de dispositivo da Lei nº 17.302, de 2017, reflete escopo estranho à natureza da proposta legislativa em comento. Além disso, o processo legislativo relativo à tramitação das respectivas matérias é distinto, e, sendo assim, a referida revogação pode configurar um artifício para aprovar medida que, pelo tramite processual adequado, demandaria um amplo debate, razão pela qual me manifesto pela rejeição da Emenda Aditiva de nº 27.

Diante do exposto, profiro meu voto (a) pela aprovação do Projeto de Lei nº 0097.4/2018, com as Emendas de nº 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 e 25, com as duas Emendas encaminhadas pelo Poder Executivo (Mensagens nº 1.267 e nº 1.277) e a Emenda Modificativa que ora apresento, em anexo; e (b) pela rejeição das Emendas de nº 5, 12, 13, 26 e 27.

Sala da Comissão,

Deputado Milton Hobus

¹⁰ Lei nº 17.302, de 30 de outubro de 2017 Institui o Programa Catarinense de Recuperação Fiscal (PREFIS-SC) e estabelece outras providências

¹¹ Lei Complementar nº 589, de 18 de janeiro de 2013, que "dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis e estabelece outras providências".



EMENDA MODIFICATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0097.4/2018

O art. 47 do Projeto de Lei nº 0097.4/2018 passa a ter a seguinte redação:

“Art. 47.

§ 1º O Poder Executivo, em conjunto com o Tribunal de Contas, elaborará estudo sobre a renúncia de receita, visando estabelecer um plano de redução dos incentivos e benefícios de natureza tributária a ser encaminhado à Assembleia Legislativa até julho de 2019.

§ 2º No estudo de que trata o § 1º deverá constar, no mínimo, os seguintes dados:

I - avaliação de resultados econômicos e sociais dos incentivos e benefícios de natureza tributária dos quais decorra renúncia de receita;

II - indicadores que subsidiem a avaliação dos incentivos e benefícios quanto à efetividade, considerados os propósitos que motivaram a sua concessão e os efeitos refletidos no mercado de trabalho, no investimento, na competitividade e em vantagens econômicas e sociais para o consumidor, relativos aos setores beneficiados.

Sala das Comissões,

Deputado Milton Hobus