



PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 0224.4/2020

“Isenta do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) as operações relativas à comercialização de própolis, extrato de própolis e geleia real, enquanto vigorar, em Santa Catarina, a decretação de estado de calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19.”

Autor: Dep. Altair Silva

Relator: Dep. Bruno Souza

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei, de autoria do Dep. Altair Silva, que dispõe sobre isenção de ICMS para própolis, extrato de própolis e geleia real, enquanto vigorar, em Santa Catarina, a decretação de estado de calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19.

O projeto tramitou anteriormente na Comissão de Constituição e Justiça, onde foi aprovado por maioria, com parecer favorável do Relator Dep. João Amin e voto de vista contrário do Dep. Ivan Naatz

Chegou a esta Comissão de Finanças e Tributação, onde fui designado Relator, pelo que solicitei diligências à Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina para subsidiar a discussão.

Respondida a diligência, passo à análise dos autos, com rigor técnico e impessoalidade, para emitir parecer, examinando os argumentos apresentados e o ordenamento jurídico vigente.



É o relatório.

II – VOTO

Considerando a análise da matéria sob a ótica da presente Comissão, oriento-me a partir do art. 144, II, em conjunto com o art. 73, II, XV e XVI, ambos do Regimento Interno desta Casa Legislativa, para examiná-la em seus aspectos financeiros e orçamentários.

O Projeto trata da **isenção de ICMS** para própolis, extrato de própolis e geléia real, enquanto durar o estado de calamidade pública, reconhecido pelo governo de Santa Catarina.

A justificativa se desenvolve pela situação emergencial em que o Estado se encontra, onde o autor referenda o projeto na tese de que o própolis é eficaz no tratamento da Covid-19.

É sabido que uma das bandeiras deste Deputado é a redução de toda e qualquer tributação, o que nitidamente inclui a política de isenções e benefícios fiscais, que suavizam o peso do Estado sobre os indivíduos em um país com uma das mais altas cargas tributárias do mundo¹.

Neste sentido, antes de tudo, há que se considerar a diferença entre a discussão de projetos que reduzem impostos, concedem isenções e beneficiam os cidadãos, de projetos que inflam o Estado, aumentam os gastos públicos e espoliam os indivíduos. Os primeiros, desde que dentro da legalidade e razoabilidade, são de muito mais valia e merecem mais atenção desta casa.

Contudo, observa-se que além do efeito positivo de alívio financeiro para a empresa ou o setor, a redução da receita, proveniente das isenções, gera outros

¹ Brasil tem a 15ª carga tributária mais alta do mundo, veja estudo. Disponível em: <https://www.agenciacongresso.com.br/brasil-tem-15a-carga-tributaria-mais-alta-do-mundo-veja-estudo>. Acesso em: 19.03.2021



reflexos, nem sempre positivos, pelos quais o ordenamento jurídico traz instrumentos que intuem evitar desequilíbrio das contas públicas e, em decorrência disso, **prejuízo posterior ao pagador de tributos**.

Pelo fato de o objeto da proposição tratar de redução de receita, o art. 73, II, do Regimento Interno, exige a análise de compatibilidade com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual, que deve ser apresentada pelo proponente, para análise desta Comissão, conforme o art. 14, I da Lei de Responsabilidade Fiscal:

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:

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.

Por óbvio, não se defendem medidas compensatórias, e sim, que o Estado aprenda a reduzir seus custos, implicando em uma economia passível de suprir a redução de arrecadação proveniente das isenções. Já que a necessidade de compensação advém do fato de que a redução da receita, sem compatibilização orçamentária, gera o mesmo efeito do aumento de despesa — se o gasto não diminui, os recursos são simplesmente alocados e alguém precisa pagar a conta da mesma forma.

Quanto à questão da calamidade pública, mencionada pelo autor, não se ignora que a Lei Complementar 173, introduziu um novo regramento ao art. 65, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que faz ressalva à necessidade de observância do art. 14, no caso de o incentivo ou benefício ser destinado ao combate à calamidade pública. No mesmo sentido é o entendimento do STF a respeito do tema.



É importante destacar, que tal dispositivo apenas cria uma desobrigação para que o Estado possa gastar mais, sem contar despesas ou compensar os gastos. Ou seja, as regras legais são afastadas, mas a regra matemática não. De outro modo, uma coisa é permitir ao gestor maior flexibilidade para lidar com uma crise, outra completamente diferente é excluir quaisquer parâmetros de análise financeira e permitir que quaisquer projetos criam despesas ou diminuem receita sejam aprovados sem qualquer referência orçamentária.

Outrossim, não ficou clara a eficácia da medida no combate a calamidade pública, já que estamos à mercê de estudos científicos ainda sem comprovação, motivo pelo qual, levando em consideração a seriedade da situação, destaca-se que o art. 65, § 1º, III, da LRF não é aplicável ao caso.

Assim foi o parecer da Secretaria de Estado da Fazenda:

No entanto, não nos parece ser aplicável ao caso, visto que, o próprio proponente afirmou que “ainda não há comprovação da eficácia desses produtos naturais diante do vírus SARS-COV-2, vez que as pesquisas nesse sentido são incipientes”, **inexistindo um nexo causal entre o uso das substâncias e o efetivo combate à calamidade.**

Deste modo, é necessária a adoção de medidas de salvaguarda para a manutenção do volume de receitas e manutenção da saúde financeira do Estado, sendo que não existe tal afirmação nestes autos.

Sobre o tema:

Os especialistas consultados por VivaBem explicam que a pré-publicação tem sérias limitações, pois utiliza **um número muito pequeno de participantes e um público muito específico.** “É necessário que haja uma **revisão dos dados, porque é apenas um pré-print [pré-publicação].** Precisamos ver a qualidade dos detalhes, do banco de dados e se todos os protocolos de pesquisa foram seguidos. Além de uma **análise por pares em uma boa revista**”, diz Alexandre Naime, **infectologista chefe do Departamento de Infectologia da Unesp** (Universidade Estadual Paulista) e **consultor da SBI** (Sociedade Brasileira de Infectologia)²

² Própolis parece promissor em pacientes com covid, mas estudo é bem limitado. Disponível em: <https://www.uol.com.br/vivabem/noticias/redacao/2021/01/15/propolis-tem-resultado-promissor-em-pacientes-internados-com-covid-19.htm#:~:text=Os%20especialistas%20consultados%20por%20VivaBem,print%20%5Bpr%C3%A9%2Dpublica%C3%A7%C3%A3o%5D> . Acesso em: 10/03/2021



Não se está duvidando das intenções do autor, ou da idoneidade das pesquisas científicas sobre as propriedades terapêuticas do própolis, a questão é as consequências do desequilíbrio fiscal podem ser desastrosas e os fatos apresentados não são suficientes para afastar as imposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Neste sentido, a Diretoria do Tesouro Estadual — DITE, manifestou entendimento contrário ao projeto, por vislumbrar incompatibilidade com a LRF:

Destacamos que eventual proposta de renúncia de receita **deve atender ao disposto nos arts. 14 e 16 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)**, devendo estar acompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro e das medidas de compensação à renúncia fiscal, até mesmo porque a ausência destas induz o desequilíbrio das contas estaduais.

Apesar do mérito da matéria, **o momento não é adequado para a renúncia de receita**. Afinal, este ano de 2020, há de se reconhecer, foi atípico, com as incertezas decorrentes de uma pandemia mundial, além dos eventos climáticos que assolaram o Estado.

Além dos aspectos já apresentados, a Secretaria de Estado da Agricultura, da Pesca e do Desenvolvimento Rural, também atestou a inconstitucionalidade do projeto por violação ao art. 155, Constituição Federal, que reservou à Lei Complementar a competência para conceder isenções relativas ao ICMS, apresentado o art. 155, CF, da forma a seguir organizada:

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

[...]

II - operações relativas à circulação de mercadorias [...];

[...]

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

[...]

XII - cabe à lei complementar:

[...]

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

Outro apontamento, também pertinente no debate desta Comissão, por força do art. 73, XVI, do Regimento Interno da ALESC, diz respeito à necessidade de celebração de convênios pelo Conselho Nacional de Política Fazendária.



Nesta esteira, a Diretoria de Administração Tributária demonstrou a regulamentação do art. 155, § 2º, XII, “g”, da CF, que dispõe sobre a necessidade da celebração de acordos ratificados pelos demais Estados e o Distrito Federal, no âmbito do CONFAZ, nos termos do art. 1º, da Lei Complementar 24/75:

Nos termos do § 6º do art. 150, da Constituição Federal, 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 enunciadas ou o correspondente tributo ou contribuição.

Especificamente em relação ao ICMS, a concessão de benefícios fiscais **depende ainda de celebração e ratificação de Convênio pelos Estados e o Distrito Federal no âmbito do CONFAZ**, nos termos da alínea “g”, do inciso XII, do § 2º, do art. 155, da Constituição Federal, regulamentado pela Lei Complementar Federal nº 24, de 7 de janeiro de 1975, que trata das isenções em seu artigo 1º, *caput*.

E **não há Convênio celebrado entre os estados autorizando benefícios fiscais nas operações com "própolis, extrato de própolis e geléia real"**, razão pela qual a isenção de ICMS prevista no projeto de lei não pode ser concedida unilateralmente pelo Estado de Santa Catarina.

Apesar de ter dúvidas quanto à legitimidade e os possíveis benefícios dessa celebração de convênios, o fato é que cabe a esta Comissão a observância das normas técnicas no tocante ao processo legislativo, tendo em vista a responsabilidade e o interesse público processual a que todos estamos sujeitos.

É louvável que sejam concedidas isenções e benefícios fiscais ao setor produtivo, contudo, essas medidas devem ser financeiramente viáveis e legalmente admissíveis, para evitar prejuízos aos cidadãos catarinenses.

Pelas razões acima, com fundamento no art. 73, II, XV e XVI, do Regimento Interno, voto **CONTRÁRIO** do **Projeto de Lei nº 0224.4/2020** no âmbito desta Comissão de Finanças e Tributação.

Sala das Comissões,



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DE SANTA CATARINA

GABINETE DO DEPUTADO
BRUNO SOUZA

Deputado Bruno Souza