Página 2. Versão eletrônica do processo PL./0042.0/2018.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

COORDENADORIA DE EXPEDIENTE
Fls. 02
Rub.

PROJETO DE LEI PL./0042.0/2018

Estabelece mecanismos prudenciais de controle do efeito sobre a receita tributária decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia com o objetivo de alcançar o equilíbrio financeiro das contas públicas - "Transparência na renúncia fiscal"

Art. 1º Esta Lei estabelece mecanismos prudenciais de controle de efeito sobre a receita tributária decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia com o objetivo de alcançar o equilíbrio financeiro das contas públicas, nos termos do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

§ 1º Os mecanismos previstos no *caput* pressupõem ação planejada e transparente com vistas a se previrem riscos e se corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita.

§ 2º A renúncia de receita compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 3º Os casos de concessão de isenção, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado referem-se a dispositivo legal que, excepcionando a legislação instituidora do tributo, tenha objetivo específico e alcance grupo específico de contribuintes, de setor ou de região e deve ser interpretada restritivamente.

§ 4º Os casos de anistia, remissão, subsídio e crédito presumido, tanto em caráter geral como específico, são considerados renúncia de receita.

Art. 2º A renúncia de receita relativa a impostos, taxas ou contribuições somente poderá ser concedida mediante lei específica, que regule exclusivamente a matéria ou o correspondente tributo ou contribuição, ou, no caso do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, mediante convênio, conforme a Lei Complementar federal nº 24, 7 de janeiro de 1975.

Art. 3º A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita estará acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois exercícios seguintes, atenderá ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º A estimativa de que trata o *caput* abrangerá ao menos uma das seguintes condições:

Lido no Expediente
09ª Sessão de 28/02/18
Às Comissões de:
- 05 Justiça
- 11 Finanças
- 14 Trabalho
Secretário

Página 3. Versão eletrônica do processo PL./0042.0/2018.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

I - estará acompanhada de demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estará 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 ou de outra medida que implique redução de renúncia de receita, indicando quais medidas devem ser adotadas.

§ 2º A estimativa de que trata o *caput* será documentada e conterá as premissas e a metodologia de cálculo utilizadas, observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante.

§ 3º A estimativa de que trata o *caput* incluirá parecer atendendo uma das seguintes condições:

I - sugerindo a aprovação da renúncia de receita, demonstrando os motivos da decisão e o cálculo da receita potencial que seria recolhida caso não houvesse a renúncia;

II - sugerindo a não aprovação da renúncia de receita, demonstrando os motivos da decisão.

§ 5º Na impossibilidade de se apurar o valor efetivo da renúncia de receitas, ou quando essa apuração for excessivamente onerosa para a administração tributária estadual ou para o contribuinte, o valor a ser considerado, para efeitos do disposto no § 1º, será aquele previsto na estimativa realizada na forma do art. 2º.

Art. 4º A estimativa do efeito de renúncias de receita será elaborada pela Secretaria de Estado da Fazenda - SEF, ou por ela avalizada, quando a estimativa for elaborada por outros órgãos do Poder Executivo.

Art. 5º A Secretaria de Estado da Fazenda - SEF poderá ser solicitada a apresentar:

I - estudos adicionais necessários à implantação de propostas de alteração da legislação que impliquem em renúncia de receitas; e

II - informações atualizadas das renúncias de receitas tributárias.

Art. 6º O Poder Executivo publicará, em até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido com informações relativas às renúncias de receitas tributárias instituídas e o efeito sobre a receita tributária decorrente de renúncias de receitas vigentes, discriminando:

I - renúncias por fonte de receita, especificando o efeito sobre a receita decorrente de renúncia de receita tributária realizada no bimestre, a realizada no exercício e a previsão a realizar;

II - renúncias de receitas tributárias vigentes, com destaque àquelas instituídas no período.

Página 4. Versão eletrônica do processo PL./0042.0/2018.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

Parágrafo único. O relatório de que trata o caput deve, quando possível, discriminar a despesa com renúncias em valores mensais.

COORDENADORIA DE EXPEDIENTE
Fls. 04
Rub.

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

Sala das sessões,

Deputado Dirceu Dresch
Líder da Bancada do Partido dos Trabalhadores

Página 5. Versão eletrônica do processo PL./0042.0/2018.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

COORDENADORIA DE EXPEDIENTE
Fls. 05
Rub.

JUSTIFICATIVA

Senhor Presidente,
Senhoras e Senhores Deputados,

Submeto à elevada consideração de Vossas Excelências o projeto de lei que visa estabelecer mecanismos prudenciais de controle do efeito sobre a receita tributária decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia com o objetivo de alcançar o equilíbrio financeiro das contas públicas, aqui chamado de "Transparência na renúncia fiscal".

Conforme proposta, a norma pretende dar transparência aos atos da Administração Pública em um momento em que os cidadãos brasileiros demandam, em um contexto democrático, conhecer a atuação do Estado e o destino eficiente de seus tributos e que, como destinatários finais das políticas públicas, não podem ser privados dessas informações, o que contribuiria para cercear sua capacidade de exercitar o controle social, o mais eficaz e legítimo instrumento para frear ou impedir eventuais condutas indesejáveis de seus representantes.

Consideramos que renúncia de receita compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

O conceito de renúncia[1] de receita, também expresso no § 6º do art. 165 da Constituição Federal, é abrangente, compreendendo subsídios e benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia. Assim, para o entendimento da relevância de cada natureza de benefício ou tratamento tributário diferenciado abrangido pela norma e que implique em renúncia de receita, cabe destacar os conceitos a seguir:

A anistia[2] é o benefício que visa excluir o crédito tributário na parte relativa à multa aplicada pelo sujeito ativo ao sujeito passivo, por infrações cometidas por este anteriormente à vigência da lei que a concedeu. A anistia não abrange o crédito tributário já em cobrança, em débito para com a Fazenda, cuja incidência também já havia ocorrido.

A remissão[3] é o perdão da dívida, que se dá em determinadas circunstâncias previstas na lei, tais como valor diminuto da dívida, situação difícil que torna impossível ao sujeito passivo solver o débito, inconveniência do processamento da cobrança dado o alto custo não compensável com a quantia em cobrança, probabilidade de não receber, erro ou ignorância escusáveis do sujeito passivo, equidade, etc. Não implica em perdoar a conduta ilícita, concretizada na infração penal, nem em perdoar a sanção aplicada ao contribuinte.

O crédito presumido é aquele que representa uma dedução do tributo devido, outorgado pelo ente tributante ao contribuinte visando incentivá-lo, na forma de crédito do tributo, e que foge da estrutura normal (básica) do sistema não-cumulativo. Decorre de um ato próprio estabelecendo o direito a uma dedução do tributo devido além daquela relativa à estrutura normal. Não é considerado renúncia de receita o crédito básico, atribuído ao contribuinte para efetivar o sistema não-comulativo de apuração do tributo, como os créditos referentes a mercadorias e serviços que

Página 6. Versão eletrônica do processo PL./0042.0/2018.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

venham a ser objeto de operações e prestações destinadas ao exterior, conforme o §3º do art. 20 da Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir).

A isenção[4] é a espécie mais usual de renúncia e defini-se como a dispensa legal, pelo Estado, do crédito tributário devido.

A moratória e o parcelamento[5] ocorrem quando a lei estabelece que a incidência do imposto depende da concretização de evento futuro e incerto; ou seja, ocorre a transferência da obrigação tributária para um momento posterior àquele em que a obrigação normalmente surgiria, sem alteração da sujeição passiva. Assim, por não estarem disponíveis, sujeitos a evento futuro e incerto, e serem possíveis de prorrogação são considerados renúncia de receita.

Benefícios ou subsídios financeiros são os desembolsos efetivos realizados por meio das equalizações de juros e preços, bem como a assunção das dívidas decorrentes de saldos de obrigações de responsabilidade do Estado, cujos valores constam do orçamento.

Benefícios ou subsídios creditícios[6] enfim, são os gastos decorrentes de programas oficiais de crédito, operacionalizados por meio de fundos ou programas, à taxa de juros inferior ao custo de captação do Tesouro do Estado. Incluem-se nesse conceito a dispensa de taxas de serviços, comissões e de outros ônus normalmente cobrados em operações de empréstimos, financiamento e refinanciamento inclusive prorrogações e composições de dívidas, bem como a dispensa total ou parcial de taxa de juros incidentes sobre as referidas operações e assemelhadas, concedidos por órgãos do Estado, inclusive seus fundos.

Dessa forma, pode ser entendido como benefício tributário a desoneração de imposto, taxa ou contribuição, autorizada por dispositivo legal que, excepcionando a legislação instituidora de um tributo, tenha objetivo específico e alcance grupo específico de contribuintes, de setor ou de região. Assim, insere-se no conceito de benefício tributário a desoneração de operação normalmente sujeita à incidência de tributo ou contribuição social e que resulte em decréscimo, mesmo que potencial, de arrecadação tributária.

Espécie do gênero benefícios tributários, os gastos tributários não são despesas executadas por meio do orçamento público (gastos diretos), porém, possuem objetivos econômicos e sociais similares aos destas, ou seja, possuem uma lógica orçamentária associada e deveriam ser passíveis de serem substituídos por gastos diretos e, dessa forma, ser possível nos questionarmos a respeito dos resultados sociais e econômicos produzidos pelos crescentes gastos tributários justificam a estratégia de renúncia de receita.

Conforme veiculado recentemente pela imprensa, mesmo que sejam tempos de restrição orçamentária devido à grave crise econômica atual, o Estado não tem economizado em benefícios fiscais. No orçamento de 2017, o Governo de Santa Catarina se propôs a abrir mão de R$ 5,4 bilhões em tributos para empresas instaladas em solo catarinense, o equivalente a 22% de toda a receita prevista para 2017 ou 24% da receita corrente líquida, ou seja, aquela em que já são descontados as transferências constitucionais.

Acreditamos que a política de incentivos fiscais possa ter o objetivo de atrair e facilitar investimentos e impulsionar o desenvolvimento econômico do Estado. No entanto, sublinhe-se que, para inúmeras demandas da sociedade, o Estado, por vezes, alega falta de recursos, inclusive manutenção de serviços e melhoria salarial em setores essenciais como a educação, saúde e segurança

Página 7. Versão eletrônica do processo PL./0042.0/2018.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

COORDENADORIA DE EXPEDIENTE
Fls. 07
Rub.

pública. De tal modo, porquanto sejam legais e pertinentes, merece destaque, além do montante estimado, o fato destes valores não serem objeto de publicidade.

Assim, considerando a relevância da matéria, considerando que transparência é um princípio basilar do Estado Democrático de Direito, buscando concretizar e legitimar as ações praticadas pela Administração Pública por meio da redução do distanciamento que a separa dos administrados, submeto à elevada consideração e apreciação de Vossas Excelências, esperando ao final o acolhimento e a aprovação da matéria.

Sala das Sessões, em

Deputado Dirceu Dresch
Líder da Bancada do Partido dos Trabalhadores

LEGISLAÇÃO, citada:

Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - 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.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

Página 8. Versão eletrônica do processo PL./0042.0/2018.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.
§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:
I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;
II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança."

Lei Complementar federal nº 24, 7 de janeiro de 1975 - Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, e dá outras providências.

Constituição Federal
art. 165 - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
§ 6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 - Lei Kandir
Art. 20. Para a compensação a que se refere o artigo anterior, é assegurado ao sujeito passivo o direito de creditar-se do imposto anteriormente cobrado em operações de que tenha resultado a entrada de mercadoria, real ou simbólica, no estabelecimento, inclusive a destinada ao seu uso ou consumo ou ao ativo permanente, ou o recebimento de serviços de transporte interestadual e intermunicipal ou de comunicação.
§ 3º É vedado o crédito relativo a mercadoria entrada no estabelecimento ou a prestação de serviços a ele feita:

---

[1] § 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

[2] Código Tributário Nacional, arts. 180 a 182.

[3] Código Tributário Nacional, art. 172.

[4] Código Tributário Nacional, arts. 176 a 179.

[5] Código Tributário Nacional, arts. 151 a 155.

[6] Lei Complementar nº 101/ 2000 - LRF, art. 26.

Página 9. Versão eletrônica do processo PL./0042.0/2018.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 0042.0/2018

"Estabelece mecanismos prudenciais de controle do efeito sobre a receita tributária decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia com o objetivo de alcançar o equilíbrio financeiro das contas públicas - 'Transparência na renúncia fiscal'."

Autor: Deputado Dirceu Dresch
Relator: Deputado Mauro de Nadal

I – RELATÓRIO

Após diligência para a manifestação da Secretaria de Estado da Fazenda, conforme aprovado nesta Comissão, na reunião do dia 20 de março do corrente ano (fls. 10/11), retornam a este Relator os autos do Projeto de Lei em epígrafe, de origem Parlamentar, o qual pretende, em síntese, estabelecer mecanismos de controle dos benefícios fiscais concedidos, visando à transparência na renúncia fiscal, em consonância com o art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Para justificar a presente proposição, o Autor frisa que esta pretende dar transparência aos atos da administração pública, permitindo aos cidadãos conhecer a atuação do Estado e o destino eficiente de seus tributos.

Nesse sentido, embora a política de incentivos fiscais possa ter o objetivo de atrair e facilitar investimentos e impulsionar o desenvolvimento econômico do Estado, acredita o Autor que inúmeras demandas da sociedade, a exemplo das áreas da educação, saúde e segurança, são proteladas sob a alegação de falta de recursos.

A proposta legislativa vem estruturada em 7 (sete) artigos, os quais, basicamente, reproduzem disposições contidas no art. 14 da LRF, observando-se um aparente aperfeiçoamento da Lei quando trata da estimativa de renúncia de receita, atribuindo à Secretaria de Estado da Fazenda (SEF): (i) a responsabilidade pela elaboração da referida estimativa (art.4º); e (ii) a elaboração de estudos

Página 10. Versão eletrônica do processo PL./0042.0/2018.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

adicionais necessários à implantação de legislação que implique renúncia, bem como informações atualizadas acerca da mesma (art. 5º).

Em resposta à aludida diligência, a SEF, por intermédio da sua, Consultoria Jurídica, informou, às fls. 16/17 dos autos, acerca da manifestação da Gerência de Tributação (GETRI), que se posicionou, sobretudo, no sentido de que "o Projeto de Lei em questão reproduz disposições previstas na Legislação Federal (LC nº 101/2000) e também contidas na Constituição Federal (§ 6º do art. 150), as quais não necessitam de serem confirmadas por lei estadual, e, ao serem modificadas, poderiam entrar em contradição com as referidas legislações".

Além disso, destacou a GETRI que o art. 2º da proposta legislativa pretende admitir renúncia de receita mediante apenas convênio, em contrariedade ao disposto no § 6º do art. 150 da Lei Maior.

É o relatório.

II – VOTO

Preliminarmente, considero oportuno destacar que, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal foi editada com o fito de estabelecer normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal, primando pela ação planejada e transparente, para prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre as receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange, dentre outros, à renúncia de receita[1].

Segundo, nos ensina Marcus Abraham:[2]

> [...] fundada nas ideias de transparência e de controle, a Lei de Responsabilidade Fiscal confere às renúncias de receitas similar importância e tratamento dados aos gastos públicos. Na realidade, o efeito financeiro entre uma renúncia de receita e

[1] Art. 1º, da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000.
[2] Abraham, Marcus. Lei de responsabilidade fiscal comentada - 2. ed., rev. e atual. / Marcus Abraham. - Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 44/45.

Página 11. Versão eletrônica do processo PL./0042.0/2018.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

> um gasto é o mesmo, já que aquele determinado recurso financeiro cujo ingresso era esperado nos cofres públicos deixa de ser arrecadado por força de alguma espécie de renúncia fiscal.

Nessa perspectiva, constato que a matéria em análise, ao pretender estabelecer mecanismos de controle sobre a receita tributária, com enfoque na transparência da renúncia fiscal, reproduz disposições da LRF, notadamente as contidas no seu art. 14, além de reeditar, por intermédio do seu art. 2º, regra expressa no § 6º do art. 150 da Constituição Federal.

Assim, relativamente aos aspectos a serem analisados nesta Comissão de Constituição e Justiça, é de se atentar que, para a deflagração do processo legislativo em relação a certas matérias, a Constituição Estadual, em simetria com a Carta Federal, prevê a chamada iniciativa reservada, ou seja, o início do processo legislativo está adstrito à iniciativa daquele titular apontado constitucionalmente.

Nessa linha, observo, a princípio, no que atina à sua constitucionalidade, que o Projeto de Lei revela-se plenamente hígido quanto à forma, a teor do que dispõe o art. 50 da Constituição Estadual.

Contudo, verifico que o art. 2º da proposta em comento, ao mesmo tempo em que reedita o § 6º do art. 150 da Carta Federal, o contraria, admitindo renúncia de receita mediante convênio. Note-se que o mencionado dispositivo constitucional é claro ao determinar que qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão só poderá ser concedido mediante lei especifica, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, XII, g.

Na manifestação da Diretoria de Administração Tributária (DIAT), por intermédio da GETRI[3], às fls. 18/19 do processo, em resposta ao diligenciamento, é assinalado, acertadamente, que "disposições constitucionais não precisam ser confirmadas pela legislação estadual". Assim, no seu entender, bastaria uma simples remissão aos dispositivos da Lei Complementar ou da Constituição Federal.

[3] Informação nº040/Getri/2018 - Secretaria de Estado da Fazenda - Diretoria de Administração Tributária - Gerência de Tributação.

Página 12. Versão eletrônica do processo PL./0042.0/2018.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

Especificamente em relação à previsão do referido art. 2º, esclarece aquele Órgão que o convênio autorizativo do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) é condição necessária, mas não suficiente para a concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais. Salienta, ainda, que o convênio não supre a necessidade de lei no sentido estrito, e que uma vez autorizado o benefício, mediante convênio celebrado na forma da Lei Complementar federal nº 24, de 1975[4], a introdução de norma exonerativa na legislação catarinense deve ser feita mediante lei.

Dessa forma, concordando com a opinião do órgão fazendário, entendo que as disposições da LRF não precisam ser confirmadas por lei estadual, assim como julgo que a redação do art. 2º da proposta em exame contraria o disposto no § 6º do art. 150 da Carta Constitucional Federal, razões pelas quais a matéria não merece prosperar.

Em face do exposto, voto pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei nº 0042.0/2018.

Sala das Comissões,

Deputado Mauro de Nadal
Relator

[4] Lei Complementar federal nº 24, de 7 de janeiro de 1975, que "Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, e dá outras providências".