

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 378, DE 2017

Apensados: PLP nº 487/2018, PLP 561/2018, 59/2019

Altera a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para dispor sobre a exigência de metas de desempenho e sobre o estabelecimento de critérios objetivos para avaliação da eficiência dos programas governamentais que envolvam a concessão de benefícios de natureza tributária.

Autor: Deputado JORGE BOEIRA

Relator: Deputado FELIPE FRANCISCHINI

I - RELATÓRIO

Trata-se de **Projeto de Lei Complementar nº 378/2017**, de autoria do Deputado Jorge Boeira, que altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), para dispor sobre a exigência do estabelecimento de metas de desempenho e de critérios objetivos para avaliação da eficiência dos programas governamentais que envolvam a concessão de benefícios de natureza tributária, com a possibilidade de extinção do benefício fiscal caso o programa não alcance as metas de desempenho.

A matéria inclui na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/200) a previsão de que as proposições legislativas que concedam ou ampliem incentivos ou benefícios de natureza tributária da qual decorram renúncia de receita estabeleçam metas anuais de desempenho e critérios para avaliação anual da eficiência de cada programa criado ou ampliado.

Estabelece, ainda, que a avaliação do atingimento das metas traçadas no lançamento do programa será realizada anualmente pelo Tribunal

de Contas da União, no prazo de sessenta dias do encerramento do exercício.

Prevê, por fim, que a comprovação do não atingimento das metas por dois anos consecutivos ou três anos intercalados, por meio de parecer elaborado pelo Tribunal de Contas da União, ensejará a recomendação ao Congresso Nacional para a extinção do programa que se revelou ineficiente, por meio de alteração ou revogação da lei que lhe deu origem.

Na Justificação do PLP nº 378/2017, o ilustre Deputado Jorge Boeira alerta que a criação de benefício fiscais sem o estabelecimento de metas de desempenho pode comprometer o equilíbrio orçamentário da União, além de possibilitar a continuidade de distorções tributárias decorrentes de programas ineficientes de desoneração. Com base nesse raciocínio, argumenta que a criação de instrumentos para a avaliação da eficiência dos programas de desoneração fiscal é fundamental para verificar as vantagens da relação custo-benefício do programa.

Por tratar de matéria similar, foram apensados ao PLP 378/2017 os PLP's:

- **Projeto de Lei Complementar nº 487/2018**, de autoria do nobre Deputado Esperidião Amin, foi apensado a esta proposição em 12/04/2018. No mérito, o PLP nº 487/2018 propõe modificações na Lei de Responsabilidade Fiscal com o objetivo de estabelecer avaliação periódica dos impactos econômicos e sociais, em relação ao exercício financeiro anterior, para os benefícios ou incentivos de natureza tributária, creditícia ou patrimonial que resultem em renúncia de receita ou aumento de despesa.

Na Justificação do PLP nº 487/2018, que tramita apensado ao PLP nº 378/2017, o eminente Deputado Espiridião Amim apontou que a expansão dos programas de concessão de benefícios de natureza tributária nos últimos anos não tem sido acompanhada por uma avaliação sistemática de efetividade, eficácia e eficiência das medidas de gasto tributário, financeiro e creditício. Diante disso, defendeu a necessidade de aprofundar os mecanismos de transparência e de avaliação do retorno social dessas medidas.

- Projeto de Lei Complementar nº 561/2018, de autoria do Deputado Eduardo Cury, que Dispõe sobre a exigência de metas de desempenho e sobre o estabelecimento de critérios objetivos para avaliação da eficiência dos incentivos e benefícios de natureza tributária, financeira,

creditícia ou patrimonial para pessoas jurídicas, dos quais decorra renúncia de receita ou aumento de despesa.

Na justificativa diz que é necessário estabelecer alterações na LRF, no sentido de aperfeiçoar o sistema de controle interno e externo exercido sobre a condução de políticas públicas financiadas por meio de benefícios tributários, financeiros, creditícios e patrimoniais mediante a adoção de mecanismos que garantam avaliações periódicas de sua eficiência, conferindo maior racionalidade na alocação de recursos públicos e menores distorções econômicas geradas pela formulação de políticas de incentivo ineficientes.

- Projeto de Lei Complementar nº 59/2019, de autoria da nobre Deputada Angela Amim, em que Altera dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelecendo critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão, alteração e avaliação periódica dos impactos econômico-sociais de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa, e dá outras providências.

Na justificativa diz que o Governo Federal intensificou o uso de políticas de desoneração tributária e parcelamentos (REFIS), como forma de estimular o crescimento do país. As medidas de incentivo impactam a arrecadação por vários exercícios, acumulando-se com novas desonerações e benefícios concedidos, ano após ano. O resultado é que o gasto tributário mais que dobrou no período, saltando de R\$ 116 bilhões (2009) para R\$ 275 bilhões (2017).

Na Câmara dos Deputados, as proposições em análise foram distribuídas à Comissão de Finanças e Tributação e a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião realizada no dia 06 de junho de 2018, decidiu unanimemente pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária do PLP nº 378/2017 e do PLP nº 487/2018, apensado. E, no mérito, a CFT manifestou-se pela aprovação do PLP nº 378/2017 e do PLP nº 487/2018, apensado, nos termos do Substitutivo proposto no Parecer do Relator, Deputado Eduardo Cury.

Em linhas gerais, o Substitutivo adotado pela CFT manteve as

premissas de avaliação de impacto econômico-social dos benefícios e incentivos, introduzindo à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) algumas previsões técnicas relacionadas aos critérios e procedimentos para avaliação de tais benefícios e incentivos. Introduziu, além disso, alteração ao Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966) para que não seja vedada a divulgação de informações relativas aos benefícios e incentivos de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial para pessoas jurídicas, da qual decorra renúncia de receita ou aumento de despesa.

Cabe, agora, a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, conforme disposto no art. 32, IV, “a”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, pronunciar-se acerca da constitucionalidade, da juridicidade e da técnica legislativa das referidas proposições.

A matéria está sujeita à apreciação do Plenário e tramita em regime de prioridade.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em cumprimento ao art. 32, IV, “a”, do Regimento Interno, pronunciar-se em relação à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei Complementar nº 378/2017, do PLP nº 487/2018, PLP 561/2018, 59/2019, apensados, bem como do Substitutivo adotado pela Comissão de Finanças e Tributação.

No exame da **constitucionalidade formal**, deve-se analisar a compatibilidade da proposição com as regras constitucionais de competência legislativa, de iniciativa das leis e de reserva de espécie normativa. Pelos motivos expostos a seguir, não vislumbramos inconstitucionalidade formal das proposições em análise.

Em relação à competência legislativa, as referidas proposições alinham-se com o disposto no art. 24, I, da Constituição da República, que atribui competência à União para legislar sobre direito tributário e financeiro.

Ademais, a matéria abordada pelas proposições em tela não tem iniciativa legislativa constitucionalmente reservada a uma pessoa ou órgão

específico, motivo pelo qual não se vislumbra inconstitucionalidade relacionada à origem parlamentar da iniciativa. Neste pormenor, cabe destacar que a ausência de reserva de iniciativa legislativa em matéria tributária já foi afirmada diversas vezes pelo Supremo Tribunal Federal, consolidando-se como jurisprudência dominante a regra de iniciativa geral, a qual permite a qualquer parlamentar a apresentação de projeto de lei em matéria tributária.

Ainda sob a ótica formal, não há vícios quanto à espécie normativa proposta, uma vez os referidos projetos propõem alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) por meio de proposições da mesma espécie normativa. No tocante à parte do Substitutivo que propõe alteração do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966), que foi recepcionado pelo ordenamento constitucional com status de lei complementar, também se observa adequação da espécie normativa escolhida.

Sob a perspectiva da **constitucionalidade material**, não identificamos qualquer incompatibilidade de conteúdo entre as proposições analisadas e as regras e princípios constitucionais.

Atesta-se, assim, a **constitucionalidade formal e material** do Projeto de Lei Complementar nº 378/2017, do PLP nº 487/2018, PLP 561/2018, 59/2019, apensados, e do Substitutivo adotado pela Comissão de Finanças e Tributação.

Em relação à **juridicidade**, as proposições conciliam-se com as regras jurídicas e com os princípios gerais do direito que informam o ordenamento jurídico brasileiro, sendo, portanto, jurídicas.

Quanto às normas de **técnica legislativa e redação**, destaca-se que o Projeto de Lei Complementar nº 378/2017, o PLP nº 487/2018, PLP 561/2018, 59/2019 e o Substitutivo adotado pela Comissão de Finanças e Tributação observaram as regras gerais de elaboração de leis consagradas pela Lei Complementar nº 95, de 1998, posteriormente atualizada pela Lei Complementar nº 107, de 2001. Afirma-se, ainda, que as inovações propostas são dotadas dos atributos de clareza, coesão e coerência necessários à adequada interpretação e aplicação normativa.

Diante do exposto, votamos pela **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa e redação** do Projeto de Lei Complementar nº 378/2017, do PLP nº 487/2018, PLP 561/2018, 59/2019, e do

Substitutivo adotado pela Comissão de Finanças e Tributação.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado FELIPE FRANCISCHINI
Relator