

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2018
(do Deputado ESPERIDIÃO AMIN)

Altera dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelecendo a avaliação periódica dos impactos econômico-sociais para concessão e alteração de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial do qual decorra renúncia de receita ou aumento de despesa, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL DECRETA:

Art. 1º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art.

4º.....
.....

§ 2º O Anexo mencionado no § 1º conterá, ainda:

.....
VI – avaliação de impactos econômico-sociais, relativa ao exercício anterior, para cada incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial de que decorra renúncia de receita ou aumento de despesa.

§3º A avaliação de que trata o inciso VI conterá:

I – montante do impacto efetivo na arrecadação federal, estadual e municipal;

II – indicadores qualitativos e quantitativos que permitam avaliar o incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial quanto a efetividade, eficácia e eficiência, com base nos propósitos que motivaram a concessão;

III - indicadores qualitativos e quantitativos do mercado de trabalho, investimento, competitividade e vantagens econômico-sociais para o consumidor, relativos aos setores beneficiados.

.....”
(NR)

“Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária de que decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro para todos os exercícios de sua vigência, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

.....
§ 4º Projetos de lei aprovados ou as medidas provisórias de que decorram renúncia de receita em razão da concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial deverão conter cláusula de vigência, limitada a, no máximo, cinco anos.

§ 5º Projeto de Lei, Projeto de Lei Complementar, Medida Provisória, bem como emenda ou parecer a eles apresentados, que amplie, reduza ou altere incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial em vigor, ou modifique sua abrangência, deverá estar acompanhado da respectiva avaliação de resultados atualizada de que trata o § 3º do art. 4º desta Lei Complementar.” (NR)

“Art. 16.

.....
§ 5º Projeto de Lei, Projeto de Lei Complementar, Medida Provisória, bem como emenda ou parecer a eles apresentados, que amplie, reduza ou altere incentivo ou benefício de natureza financeira,

creditícia ou patrimonial em vigor, ou modifique sua abrangência, de que decorra aumento de despesa deverá estar acompanhado da respectiva avaliação de resultados atualizada de que trata o § 3º do art. 4º desta Lei Complementar.” (NR)

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor após decorridos noventa dias de sua publicação oficial.

JUSTIFICAÇÃO

Desde 2009, o Governo Federal intensificou o uso de políticas de desoneração tributárias 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)¹ e foi apelidado de “bolsa empresário” por Henrique Meirelles ao assumir o Ministério da Fazenda. Para 2018, estima-se que o montante superará R\$ 287 bilhões.

Nosso arcabouço jurídico se preocupa com os efeitos financeiro-orçamentários das políticas fiscais mencionadas. Por exemplo, a Constituição Federal, no §6º do art. 165, determina que o PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual demonstre os efeitos, sobre as receitas e despesas públicas, das isenções, anistias, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. No mesmo sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) exige, para criação ou concessão de incentivo ou benefício tributário, estimativa do impacto orçamentário-financeiro para o exercício em que deve iniciar sua vigência e para os dois exercícios seguintes.

Entretanto, ainda temos muito o que avançar no que se refere à transparência e ao retorno social dessas medidas fiscais. Apesar de se tornarem cada vez mais onerosas em termos fiscais, há sólidos indícios de que a recorrência dessas políticas anticíclicas faz com que percam potência, isto é, vão se tornando cada vez menos eficazes ao longo do tempo.

Além disso, é habitual que setores e itens assemelhados tenham tratamento tributário distinto, o que dá ensejo a dúbias interpretações e perplexidades. A definição de quais segmentos e mercadorias são agraciados com incentivos tributários ou têm acesso a empréstimos com juros subsidiados é, hoje, opaca ao

¹ Fonte: Receita Federal do Brasil. Demonstrativo dos Gastos Tributários Bases Efetivas – 2014 - Série 2012 a 2017. P. 162.

cidadão e também ao Parlamento, situação incompatível com nossos princípios republicanos.

Um exemplo é a desoneração da folha de pagamentos (MP 540/11), que inicialmente restringia-se aos setores de tecnologia, calçadista, têxtil e moveleira. Entre 2011 e 2014, seis novas medidas provisórias foram editadas reduzindo as alíquotas de contribuição e ampliando os setores contemplados pelo benefício, o qual se tornou permanente em novembro/2014. Três meses depois, por razões fiscais, o governo enviou ao Parlamento nova medida provisória propondo elevação de alíquotas anteriormente reduzidas, o que não foi implementado.

Se o objetivo original da MP 540/11, que instituiu a desoneração da folha, era evitar a precarização do trabalho e fomentar o investimento, a justificativa para acabar com ela é “a necessidade de redução do déficit da previdência social pela via da redução do gasto tributário”. Não há menção sobre os resultados da política para o mercado de trabalho (formalização da mão de obra, efeitos sobre o desemprego e/ou massa salarial), nível de investimentos do setor, competitividade do produto brasileiro e outros benefícios sociais. Tampouco há justificativa para alguns setores permanecerem beneficiados e outros não.

Apesar da escassez de dados sobre os efeitos da desoneração da folha de pagamentos, sabe-se que seu custo tributário superou, em 2017, os R\$ 84,7 bilhões. Em 2015, o então Ministro da Fazenda Joaquim Levy classificou a política como uma “brincadeira que se mostrou extremamente cara”, “que não tem criado nem sequer protegido empregos” e que resultou “em um sistema que é muito desigual entre as empresas”. Segundo estudo da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, cada emprego gerado/ mantido custou mais de R\$ 60 mil aos cofres públicos, valor que corresponde a um salário de R\$ 5 mil por mês².

² <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/notas-tecnicas/2015/notas-de-analise-sobre-desoneracao-da-folha-spe-2013-02.04.2015/Desoneracao-Versao-Abril-2-2-2.pdf>

Se, de um lado, não há uma avaliação sistemática que analise a efetividade, eficácia e eficiência das medidas de gasto tributário, financeiro e creditício em vigor, de outro, o Parlamento brasileiro é frequentemente instado a deliberar acerca de ampliação ou redução de algum tipo de vantagem ou incentivo fiscal. A desoneração da folha, por exemplo, está novamente na pauta do Congresso, em razão do PL 8.456/2017, que propõe reoneração de mais de cinquenta setores, enquanto seis manterão as alíquotas reduzidas.

O grande vulto de impostos e contribuições que o governo federal deixa de arrecadar ganha especial notoriedade neste momento de depressão econômica – a mais longa dos últimos 120 anos – e gravíssima crise fiscal nos três níveis federativos. O rombo fiscal de 2018 – déficit de R\$ 159 bilhões – e o volume das renúncias tributárias – R\$ 287 bilhões – nos dá a dimensão da nossa responsabilidade.

Em 1992, o Senado Federal aprovou um projeto de minha autoria que estabelecia critérios para avaliação dos incentivos fiscais, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. Passados 26 anos, essa ausência legal ainda persiste e precisa ser sanada. Mais do que nunca, é fundamental que o Congresso Nacional exerça sua função fiscalizadora, assegurando que as políticas públicas adotadas sejam efetivas na consecução de seus objetivos e que o custo e os beneficiários diretos e indiretos de tais políticas sejam transparentes à sociedade. Ambas, a boa gestão fiscal e a transparência, dependem de avaliação periódica, objetiva, responsável.

Propomos a inclusão, no Anexo Fiscal da Lei de Diretrizes Orçamentárias, de avaliação de resultados econômico-sociais dos incentivos e benefícios natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial da qual decorra renúncia de receita ou aumento de despesa. A avaliação deverá contemplar indicadores qualitativos e quantitativos que permitam avaliar o benefício quanto a efetividade, eficácia e eficiência, com base nos propósitos que motivaram a concessão, além dos seus

efeitos no mercado de trabalho, investimento, competitividade e vantagens econômico-sociais para o consumidor, relativos aos setores beneficiados.

Propõe-se ainda que proposições legislativas que visem alterar esses benefícios estejam acompanhadas da respectiva avaliação de resultados econômico-sociais atualizada. Por fim, em linha com o que vem sendo exarado anualmente pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, limita-se a vigência de incentivos ou benefícios de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial a 5 anos.

É o que buscamos neste projeto de Lei Complementar, que aprimora a Lei de Responsabilidade Fiscal, razão pela qual pedimos o apoio dos nobres pares para a aprovação deste Projeto de Lei Complementar.

Sala das Sessões,