

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º 280-A, DE 2016
(Do Poder Executivo)

Mensagem nº 254/2016

Aviso nº 290/2016 - C. Civil

Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, aos Estados e aos Municípios; tendo parecer da Comissão de Finanças e Tributação, pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária; e, no mérito, pela aprovação (relator: DEP. ESPERIDIÃO AMIN).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD) E CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

PUBLICAÇÃO DO PARECER DA
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Complementar nº 280, de 2016, de autoria do Poder Executivo, que pretende alterar a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional –, visando à inclusão de mais um inciso no §3º do art. 198 do CTN, a fim de permitir a divulgação de informações relativas a “incentivo ou benefício de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica”.

O projeto, de autoria do Poder Executivo, foi encaminhado por meio da Mensagem n. 254/2016, da Presidente Dilma Rousseff, acompanhada da EM nº 00059/2016 MF, na qual se fundamenta a alteração legislativa em razão da necessidade de assegurar transparência aos “valores que deixam de ser arrecadados por incentivos ou benefícios tributários que implicam renúncia potencial de arrecadação, ou de perda de recursos, equivalendo a um gasto indireto do Estado para a consecução dos seus objetivos”.

A proposição sujeita-se à apreciação do Plenário, tramita em regime de prioridade e foi distribuída às Comissões de Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54, RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD).

Na Comissão de Finanças e Tributação, foi inicialmente designado relator o ilustre Dep. Hildo Rocha (PMDB-MA), que apresentou parecer, em 2016, pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, e, no mérito, pela aprovação. O parecer não foi, todavia, submetido à deliberação na Comissão.

A matéria veio, então, à minha relatoria.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, apreciar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, IX, “h” e 53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, que “estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”, aprovada pela CFT em 29 de maio de 1996.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018 (Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017), em seu art. 112, estabelece que as proposições legislativas e suas respectivas emendas, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita pública ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício que entrar em vigor e nos dois subsequentes, detalhando memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação financeira e orçamentária e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

O artigo 114 da LDO 2018 condiciona a aprovação de projeto de lei ou a edição de medida provisória que institua ou altere receita pública ao acompanhamento da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada. Estabelece ainda que os projetos de lei aprovados ou as medidas provisórias que resultem em renúncia de receita em razão de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial, ou que vinculem receitas a despesas, órgãos ou fundos, deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos.

O art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF exige estar a proposição acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, assim atender o disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma de duas condições alternativas.

Uma condição é que o proponente demonstre que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias. Outra condição, alternativa, é que a proposição esteja acompanhada de medidas

de compensação, no período mencionado, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, da ampliação de base de cálculo ou da majoração ou criação de tributo ou contribuição, podendo o benefício entrar em vigor apenas quando implantadas tais medidas.

Por fim, e não menos relevante, cumpre destacar que a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, conferiu status constitucional às disposições previstas na LRF e na LDO, as quais têm orientado o exame de adequação orçamentária por parte desta Comissão. Nesse sentido, o art. 113 do Ato das Disposições Transitórias (ADCT) reforçou o controle sobre alterações legislativas geradoras de impacto orçamentário, ao estabelecer que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto financeiro e orçamentário.

O projeto de lei complementar em análise altera o Código Tributário Nacional para permitir a divulgação de informações relativas a incentivo de natureza tributária concedido à pessoa jurídica.

A alteração legislativa proposta **não implica aumento ou diminuição de receita** e, portanto, **não nos cabe emitir pronunciamento quanto à adequação e à compatibilidade financeira e orçamentária.**

Passo, então, ao exame do mérito do PLP nº 280, de 2016.

Como visto, a proposição em análise inclui mais um inciso no rol do §3º do art. 198 do Código Tributário Nacional, para afastar o dever de sigilo fiscal quanto a informações relativas a benefícios fiscais concedidos a pessoas jurídicas.

A disposição do *caput* do art. 198 do Código veda a “*divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades*”.

O dever de sigilo é a contrapartida natural e necessária do poder que é dado ao fisco de conhecer e fiscalizar o patrimônio e a atividade econômica do particular. Em outras palavras, a Fazenda Pública pode – e deve – ter acesso às informações econômicas dos contribuintes, mas não pode divulgar os dados a que teve acesso no exercício da função pública que lhe é própria.

O art. 198 do Código traz, todavia, exceções nos §§ 1º e 3º.

De acordo com o §1º do art. 198, o dever de sigilo não impede que as informações sejam transferidas mediante requisição de autoridade judiciária no interesse da justiça ou solicitações de autoridade administrativa no interesse da Administração Pública, desde que seja comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva.

Nesses casos, o Código permita a *transferência* da informação, sem prejuízo do sigilo. Transfere-se o sigilo sem *quebra*, ou seja, sem divulgação das informações transferidas.

A hipótese é diversa do previsto no §3º do art.198. A disposição, incluída pela Lei Complementar n. 104, de 2001, estabelece que podem ser *divulgadas* informações relativas a representações fiscais para fins penais; inscrições na Dívida Ativa da Fazenda Pública e parcelamento ou moratória.

A redação atual do dispositivo é a seguinte:

“Art. 198 [...]

§ 3º Não é vedada a divulgação de informações relativas a:

I – representações fiscais para fins penais;

II – inscrições na Dívida Ativa da Fazenda Pública;

III – parcelamento ou moratória.”

Ao contrário das hipóteses do §1º, na quais há transferência de informações, com preservação de sigilo, no caso do §3º não há que se falar em sigilo fiscal. As informações listadas nessa disposição não se encontram sob o manto do sigilo. São públicas. E há boas razões para tanto, visto que se trata de informações de interesse de toda a sociedade.

O PLP nº 280, de 2016, pretende incluir mais uma exceção ao sigilo na lista: as informações relativas a “incentivo ou benefício de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica”.

Parece-me que a mudança é salutar, não ofende o sistema tributário nacional nem destoa das demais diretrizes que hoje disciplinam o dever de sigilo pertinente à Administração Tributária.

Em primeiro lugar, é fundamental considerar que os incentivos ou benefícios fiscais – expressões tomadas aqui como sinônimas – são formas de se conferir tratamento diferenciado para certos contribuintes ou segmentos econômicos. São regras que excepcionam o sistema tributário padrão por razões de interesse público: proteção ambiental, inclusão no mercado de trabalho ou geração de empregos, por exemplo.

Tais exceções são verdadeiras subvenções indiretas, pelas quais se direcionam recursos públicos para particulares por meio de normas tributárias. Esses recursos saem do orçamento público, na forma de renúncia de receita tributária, isto é, receitas que deixam de ser arrecadadas.

Apenas para que se possa ter uma noção da importância da matéria em discussão, vale destacar que o total do gasto tributário federal para o ano de 2018 foi estimado pela Receita Federal do Brasil em aproximadamente R\$ 283,45 bilhões, o que corresponde a 3,97% do produto interno bruto (PIB) e a 20,70% das receitas administradas pela RFB.¹

Tais dados dizem respeito apenas à renúncia de receita federal, vale lembrar. No caso da proposição em exame, estarão alcançados todos os entes políticos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios –, visto que estamos a modificar as normas gerais de Direito Tributário (art. 146 da Constituição).

É importante que se possa conhecer qual o destino que se dá a esses recursos renunciados e quem são seus efetivos beneficiários. Eis uma informação de interesse de todos os demais contribuintes, especialmente das demais pessoas jurídicas que atuam no mesmo ramo econômico e, não raro, concorrem com os contribuintes beneficiados pelos incentivos em condições desiguais.

Foram também as razões que justificaram a apresentação do Projeto pelo Poder Executivo,

¹ Demonstrativo de Gastos Tributários PLOA 2018. Secretaria da Receita Federal do Brasil, agosto/2017.

como se pode verificar da Exposição de Motivos que acompanha a proposição:

“8. Seguindo o mesmo raciocínio, este Projeto de Lei Complementar pretende excepcionar o dever da vedação à divulgação de informação protegida pelo sigilo fiscal por parte da Fazenda Pública, ao propor a inclusão do inciso IV no § 3º do art. 198 do CTN, excetuando do disposto no caput deste artigo ao “incentivo ou benefício de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica”, cujo conceito já está previsto no § 1º do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conforme já afirmado na Mensagem nº 622, de 30 de dezembro de 2015 (mensagem de veto da LDO 2016, Lei nº 13.242, de 30/12/2015).

9. Tal providência visa tornar transparente os valores que deixam de ser arrecadados por incentivos ou benefícios tributários que implicam renúncia potencial de arrecadação, ou de perda de recursos, equivalendo a um gasto indireto do Estado para a consecução dos seus objetivos.”

De fato, o PLP nº 280, de 2016, ao permitir a divulgação das informações relativas a benefícios fiscais concedidos, contribui para o incremento da transparência e, por conseguinte, para o controle – inclusive social – dessas medidas.

Também não passa despercebida a importância da alteração legislativa no que se refere à proteção da livre concorrência, na medida em que permite afastar o manto do sigilo sobre os valores e destinatários de benefícios fiscais, especialmente no nível estadual e municipal, diante dos perversos efeitos da guerra fiscal.

Não parece haver, por outro lado, ofensa à direito individual do contribuinte protegido pela constituição federal. O direito fundamental à intimidade, à privacidade e ao sigilo fiscal não se afetados pela aprovação do PLP nº 280, de 2016.

Ao divulgar informações relativas a benefícios fiscais a Fazenda Pública não revela informação concernente à situação econômica ou financeira do contribuinte nem sobre o estado de seus negócios ou atividades, como proíbe o *caput* do art. 198. Apontar o destino dado a recursos públicos renunciados e as pessoas jurídicas favorecidas.

Essa orientação, aliás, não destoa do que já decidiu o Supremo Tribunal Federal no julgamento de matérias afins, quando declarou a constitucionalidade da Lei Complementar 105/2001 que permitia ao fisco acessar, sem ordem judicial, informações bancárias dos contribuintes², e também quando reconheceu a validade da divulgação nominal da remuneração de servidores, ao fundamento de tratar de destinação de recursos públicos³. Em nenhum desses casos o tribunal vislumbrou ofensa à intimidade e privacidade do cidadão.

² ADIs 2390, 2859, 2386 e 2397. Relator: Min. Dias Toffoli. Tribunal Pleno. Julgamento: 24.2.2016.

³ ARE 652777. Relator: Min. Teori Zavascki. Tribunal Pleno. Julgamento: 23.4.2015.

Afastar o dever de sigilo da Administração Pública em matéria de incentivo fiscal e permitir a divulgação dessas informações é medida que vai ao encontro do interesse público. A proposição é meritória e merece nossa aprovação.

Por todo o exposto, voto pela não implicação da matéria em aumento de despesa ou diminuição de receita pública, não cabendo pronunciamento quanto aos aspectos financeiros e orçamentários do Projeto de Lei Complementar nº 280, de 2016, e, no mérito, pela sua aprovação.

Sala da Comissão, em 16 de novembro de 2018.

Deputado ESPERIDIÃO AMIN
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei Complementar nº 280/2016; e, no mérito, pela aprovação, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Esperidião Amin.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Renato Molling - Presidente, Julio Lopes, Alfredo Kaefer e João Gualberto - Vice-Presidentes, Edmar Arruda, Enio Verri, João Paulo Kleinübing, Júlio Cesar, Kaio Maniçoba, Marcus Pestana, Pedro Paulo, Soraya Santos, Vicente Candido, Afonso Florence, Alessandro Molon, Assis Carvalho, Carlos Andrade, Carlos Henrique Gaguim, Celso Maldaner, Christiane de Souza Yared, Covatti Filho, Eduardo Cury, Esperidião Amin, Fausto Pinato, Helder Salomão, Hildo Rocha, Izalci Lucas, Jerônimo Goergen, Keiko Ota, Lindomar Garçon, Lucas Vergilio, Márcio Biolchi, Mário Negromonte Jr., Rodrigo Martins, Valtenir Pereira e Wellington Roberto.

Sala da Comissão, em 12 de dezembro de 2018.

Deputado RENATO MOLLING
Presidente