

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2023
(Do Sr. IVAN VALENTE)

Estabelece normas gerais em matéria de governança fiscal no âmbito federal nos termos do inciso I do § 4º do art. 4º da Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas gerais em matéria de governança fiscal no âmbito federal, nos termos do inciso I do § 4º do art. 4º da Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021.

Art. 2º No âmbito federal, a apresentação de proposições legislativas que envolvam os benefícios, incentivos e subsídios listados abaixo deve ser acompanhada de um plano de metas com identificação dos objetivos de desenvolvimento social, ambiental, econômico e de proteção dos direitos humanos e de minorias:

I - subsídios tributários, financeiros ou creditícios pelo poder público concedente ou por suas empresas públicas ou sociedades de economia mista de que detenha a maioria do capital social ou a administração;

II - isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia, remissão, ou diferimento da apuração ou do pagamento de impostos, taxas ou contribuições, tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do poder público concedente ou de suas empresas públicas ou sociedades de economia mista de que detenha a maioria do capital social ou a administração;

III - empréstimos ou financiamentos concedidos pelo poder público concedente ou de suas empresas públicas ou sociedades de economia mista de que detenha a maioria do capital social ou a administração, com



condições ou taxas de juros diferenciadas e favorecidas em relação àquelas praticadas para as demais pessoas jurídicas;

IV - prioridade para o aproveitamento de recursos naturais do poder público concedente ou geridos por suas empresas públicas ou sociedades de economia mista de que detenha a maioria do capital social ou a administração;

V - transferências diretas ou indiretas de recursos pelo poder público concedente, por suas empresas públicas ou sociedades de economia mista de que detenha a maioria do capital social ou a administração, inclusive sob a forma de subvenções.

Parágrafo único. Além dos objetivos elencados no *caput*, o plano de metas deve observar normas específicas acerca de responsabilidade fiscal e equilíbrio orçamentário e financeiro do poder público concedente e suas empresas públicas ou sociedades de economia mista de que detenha a maioria do capital social ou a administração.

Art. 3º O Plano de Metas de que trata o art. 2º deve, obrigatoriamente, conter:

I - a metodologia de estudo que será utilizada para realização das análises;

II - a definição de linha de base e os indicadores que serão utilizados para avaliar as metas, entre elas:

a) a realização de investimentos no respectivo setor ou na atividade produtiva;

b) a geração de empregos e a melhoria na remuneração dos trabalhadores;

c) a geração de renda para a comunidade afetada;

d) a redução da pobreza;

e) a redução das desigualdades regionais;

f) as melhorias quantificáveis de impacto ambiental;

g) a quantidade de pessoas diretamente beneficiadas;



h) outros indicadores de ordem econômica, social e cultural.

III - os objetivos esperados com os incentivos referidos nos incisos I a V do art. 2º;

IV - os efeitos esperados na cadeia produtiva, inclusive os relativos ao desenvolvimento socioeconômico regional;

V - os impactos ambientais e as medidas para reduzi-los, mitigá-los ou compensá-los;

VI - a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, detalhando-se quais políticas públicas serão impactadas pela diminuição da arrecadação, quando cabível, sem prejuízo da observância das disposições da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal;

VII - o prazo de vigência do incentivo ou benefício deve ser justificado no Plano de Metas e não poderá exceder cinco anos.

VIII - as datas previstas de audiências públicas anuais para exposição do cumprimento das metas a cada ano;

Art. 4º A tramitação das proposições legislativas de que trata o art. 2º será precedida da realização de audiência pública conjunta das duas Casas do Congresso Nacional, cuja data será divulgada com antecedência mínima de trinta dias.

Parágrafo único. É obrigatório o convite, para a audiência pública prevista no *caput* deste artigo, com o envio do plano de metas proposto, aos conselhos setoriais de participação social que tenham relação direta ou indireta com a política pública em questão.

Art. 5º As proposições legislativas de que trata o art. 2º indicarão o órgão ou entidade federal responsável pela gestão da política e os demais órgãos federais cuja área de competência tenha relação com o tema, bem como aqueles que serão responsáveis pelo monitoramento da execução do plano de metas, inclusive do atingimento dos resultados nele previstos, estabelecendo a atribuição de cada um no que diz respeito à política.



Parágrafo único. O disposto neste artigo não altera a competência dos órgãos, agentes e servidores públicos federais responsáveis pela fiscalização e controle da atividade estatal que é objeto da política pública e de seu respectivo plano de metas.

Art. 6º No âmbito federal, é vedada a concessão de benefícios e incentivos de qualquer natureza à pessoa jurídica que tenha praticado ato atentatório a direitos sociais, ambientais, econômicos, ou à proteção ou preservação de direitos humanos e de minorias.

§1º Para os fins deste artigo, considera-se ato atentatório aquele do qual resulte a imposição de sanção, em processo administrativo instaurado pelo respectivo órgão competente, com decisão definitiva da qual não caiba recurso.

§ 2º A vedação de que trata o *caput* deste artigo perdurará por até vinte anos, conforme decisão da autoridade competente no processo administrativo de que trata o § 1º, considerando as circunstâncias e a gravidade do fato.

§ 3º Os órgãos de fiscalização da administração pública federal devem divulgar mensalmente a relação das pessoas jurídicas de que trata o *caput*.

§ 4º A conclusão de processo administrativo com decisão definitiva, na hipótese prevista neste artigo, a pessoa jurídica beneficiada com algum dos incentivos referidos nos incisos I a V do art. 2º importa imediata revogação destes.

§ 5º O disposto neste artigo não se aplica na hipótese de decisão judicial suspendendo os efeitos do processo administrativo.

Art. 7º Sem prejuízo da competência dos órgãos, agentes e servidores públicos federais responsáveis pela fiscalização e controle da atividade estatal, os órgãos ou entidades federais de que trata o art. 5º devem monitorar, continuamente, as políticas públicas de que trata esta Lei Complementar sob sua responsabilidade e, obrigatoriamente, avaliá-las no último ano do prazo de vigência, para fins de verificação da execução do Plano de Metas e aferimento dos resultados atingidos.



Art. 8º A inexecução do plano de metas ou o descumprimento de mais de 25% (vinte e cinco por cento) dos objetivos ou resultados, sem justificativa relevante, impede, pelo mesmo período da concessão inicial, a renovação dos incentivos de que tratam os incisos I a V do art. 2º em relação à respectiva política pública.

Art. 9º No âmbito federal, o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) deverá articular as ações voltadas para a formação e o aperfeiçoamento das capacidades técnicas de análise prévia, concomitante e subsequente das políticas públicas, inclusive dos incentivos previstos nos incisos I a V do art. 2º, e os planos de metas previstos nesta Lei Complementar.

Parágrafo único. A Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos do Ministério do Planejamento e Orçamento, ou instância governamental equivalente de monitoramento e avaliação de políticas públicas, deverá, em colaboração com os órgãos e entidades federais de que trata o art. 5º, avaliar e acompanhar a implementação, bem como apoiar o monitoramento dos programas de incentivos e benefícios tratados nesta Lei Complementar.

Art. 10. No âmbito federal, o CMAP deverá enviar, em caráter subsidiário, no início de cada exercício financeiro, aos órgãos e entidades federais de que trata o art. 5º, ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da União a relação das políticas públicas que serão objeto de avaliação e os relatórios das políticas já avaliados.

§ 1º Os órgãos e entidades federais de que trata o art. 5º devem, obrigatoriamente, levar em consideração os trabalhos e recomendações do CMAP e da Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos do Ministério do Planejamento e Orçamento, ou instância governamental equivalente de monitoramento e avaliação de políticas públicas, na realização do ciclo de monitoramento e elaboração do relatório final de avaliação das políticas públicas referidas nesta lei.



Art. 11. O plano de metas e os respectivos relatórios de avaliação deverão ser divulgados nas informações de transparência ativa da União.

Art. 12. As informações de que trata esta Lei Complementar são públicas, inclusive:

I – o nome e o número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ das pessoas jurídicas favorecidas e os valores envolvidos em cada benefício;

I – os incentivos de que tratam os incisos I a V do art. 2º.

Art. 13. A União divulgará, com periodicidade anual, planilha integrada de todos os benefícios e incentivos decorrentes de renúncias de receitas, com a identificação das pessoas jurídicas favorecidas e os valores recebidos por elas, seja de maneira indireta ou direta.

Art. 14. A renovação ou prorrogação das políticas públicas de que trata esta Lei Complementar, inclusive dos incentivos de que tratam os incisos I a V do art. 2º, deverão ser objeto de nova proposição legislativa, com observância do disposto nesta Lei Complementar.

Art. 15. O § 3º do art. 1º da Lei Complementar nº 105, 10 de janeiro de 2001, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VIII:

“Art. 1º.....

§ 3º.....

VIII - a prestação ou publicação, pela administração, de informações relativas à identificação de beneficiários e valores aproveitados, relativamente a incentivo ou benefício público de natureza tributária, financeira ou creditícia, cujo favorecido seja pessoa jurídica.

....." (NR)

Art. 16. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos doze meses depois.



JUSTIFICAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 atribuiu aos entes federativos um extenso rol de tarefas necessárias à garantia de políticas sociais e econômicas direcionadas ao bem-estar da população, como a saúde, previdência social, educação, assistência social, entre outras. Para isso, é necessário que o Estado cobre tributos compulsoriamente, pois ele é financiado, na maior parte, com receitas tributárias.

De acordo com dados da transparência ativa do Tesouro Nacional (tabela 1), em 2021, 86% de todas as receitas correntes foram decorrentes de tributos, ou seja, de impostos, taxas e contribuições.

Tabela 1 - Demonstrativo de Receitas da União, 2021.

SUBCATEGORIA DE RECEITAS	RECEITAS REALIZADAS	
	Valor Nominal	Porcentagem (%)
RECEITAS CORRENTES	1.417.046.132.378,12	
Receita Tributária	511.757.781.286,88	36,11
Receita de Contribuições	712.219.692.984,67	50,26
Receita Patrimonial	111.511.582.725,37	7,87
Receita Agropecuária	23.078.135,09	0,00
Receita Industrial	1.417.643.592,69	0,10
Receita de Serviços	39.054.708.422,12	2,76
Transferências Correntes	514.826.599,00	0,04
Outras Receitas Correntes	40.546.818.632,30	2,86
Total	1.417.046.132.378,12	100,00

Fonte: Transparência Ativa do Tesouro Nacional

Nesse sentido, todos devem contribuir em solidariedade, sejam pessoas físicas ou jurídicas, para o financiamento e efetivação dos direitos sociais e manutenção das condições necessárias ao convívio em sociedade. Carlos Campos, de acordo com a citação abaixo, na ótica de uma convivência equilibrada, de implicações recíprocas de direitos e deveres, defende que o contribuinte tem o dever fundamental de pagar impostos.



No Estado Democrático Fiscal, caracterizado pela liberdade econômica do indivíduo, como pela responsabilidade do cidadão solidário, direitos e deveres devem conviver em equilíbrio, em uma relação de implicações recíprocas. Isso significa, de um lado, que o Estado não pode exercer o poder de tributar de forma arbitrária; de outro, que o particular não possui a faculdade libertária de não contribuir ao custeio das tarefas gerais e sociais do Estado. O contribuinte tem o dever fundamental de pagar impostos, que sejam justos e democraticamente instituídos. Surge o dever tributário legítimo e fundamental quando estabelecido na forma e nos limites previstos nas constituições democráticas. (CAMPOS, 2020)¹

A cobrança de tributos é essencial para o funcionamento do Estado e das instituições públicas. Dessa maneira, o ato de renunciar deve ser compreendido de maneira excepcional, pois significa a abdicação de um direito estatal, neste caso, da receita ou conjunto de recursos que deveriam integrar o patrimônio público e que, na prática, reduzirão a capacidade financeira do ente federativo.

Ressalta-se que, sob o ponto de vista patrimonial, havendo renúncia de receitas após o registro do ativo pelo regime de competência, deve haver a baixa patrimonial pelos valores renunciados. (BRASIL, 2021, p. 66)²

Importante ressaltar que a Emenda Complementar - EC nº 109/2021 incluiu expressamente no texto constitucional a previsão da sustentabilidade da dívida pública, entretanto, a mera positivação dessa necessidade não fará com que esse equilíbrio se torne efetivo. Por vezes, o poder público concede benefícios e incentivos, decorrentes de renúncias de receitas públicas, para a realização de políticas públicas e com isso beneficiam o particular, seja pessoa física, seja pessoa jurídica. Isso se dá, por exemplo, mediante a concessão das seguintes formas de incentivos:

¹ CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. Interpretação e elisão legislativa da constituição do crédito tributário. In: ALBUQUERQUE, Fredy José Gomes de; O Dever Fundamental de pagar (legalmente) Tributos: Revista Direito Tributário Atual nº 51. ano 40. p. 203. São Paulo: IBDT, 2º quadrimestre 2022. Disponível em <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/1209/2014> Acesso em 05 de jul. de 2023.

² BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. 9ª Edição. Brasília, 2021. Disponível em <[https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao->](https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-) Acesso em 09 de jul. de 2023.



I - subsídios tributários, financeiros ou creditícios pelo poder público concedente ou por suas empresas públicas ou sociedades de economia mista de que detenha a maioria do capital social ou a administração;

II - isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia, remissão, ou diferimento da apuração ou do pagamento de impostos, taxas ou contribuições, tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do poder público concedente ou de suas empresas públicas ou sociedades de economia mista de que detenha a maioria do capital social ou a administração;

III - empréstimos ou financiamentos concedidos pelo poder público concedente ou de suas empresas públicas ou sociedades de economia mista de que detenha a maioria do capital social ou a administração, com condições ou taxas de juros diferenciadas e favorecidas em relação àquelas praticadas para as demais pessoas jurídicas;

IV - prioridade para o aproveitamento de recursos naturais do poder público concedente ou geridos por suas empresas públicas ou sociedades de economia mista de que detenha a maioria do capital social ou a administração;

V - transferências diretas ou indiretas de recursos pelo poder público concedente, por suas empresas públicas ou sociedades de economia mista de que detenha a maioria do capital social ou a administração, inclusive sob a forma de subvenções.

Esses benefícios estão sendo concedidos incondicionalmente, de modo gratuito, puro e simples, sem a exigência de contrapartidas ou de contraprestações expressas por parte de seus beneficiários. Essa realidade precisa ser modificada, pois o contribuinte precisa concorrer positivamente, realizando estudos, esforços e investimentos para usufruir dessa situação jurídica mais benéfica. Ademais, eles têm um claro impacto no equilíbrio orçamentário e financeiro e acabam por privar áreas importantes como, por exemplo, a Seguridade Social e a educação pública, de recursos importantes.

Os incentivos fiscais devem se sujeitar aos mesmos princípios e limitações constitucionais que regem o poder de tributar (legalidade, ou



reserva legal, da igualdade ou isonomia, da segurança pública etc.) e não podem ser criados e utilizados senão com fundamento na realização de interesses coletivos, na promoção de bem-estar geral e sempre no exclusivo interesse público.

Da necessidade do estabelecimento de um Plano de Metas com objetivos claros de desenvolvimento social, ambiental, econômico e de proteção dos direitos humanos e de minorias

Os incentivos e benefícios fiscais nunca foram, de fato, regulamentados e seguem sendo implementados indiscriminadamente, a partir da mera liberalidade do legislador. O art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF estabelece poucas balizas, como a necessidade de previsão do incentivo no orçamento fiscal do ano que entrará em vigor e nos dois seguintes, a demonstração, pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa da receita orçamentária e as eventuais medidas de compensação pelo período de três exercícios financeiros.

Contudo, há imensa fragilidade na comprovação e/ou compensação em comento, o que decorre de o caráter meramente protocolar que a maioria dos gestores públicos adota, em suas metodologias de cálculo, para cumprir os ditames da LRF. São determinações vazias, que sustentam o volume vertiginoso das renúncias de receitas.

Após a promulgação da EC 95/2016, o Teto de Gastos, os benefícios tributários acumularam, ano após ano, um crescimento expressivo, podendo chegar, em 2023, de acordo com o Demonstrativo de Gastos Tributários – Projeções 2020 – Série 2018 a 2023³, a R\$ 499 bilhões de reais, ou seja, 4,6% do PIB ou 23,77% de toda a arrecadação do ano. Valores

³ RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Demonstrativo de Gastos Tributários, Bases Efetivas – março de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas>. Acessado em 08/05/2023.



elevadíssimos, quando comparados ao orçamento de R\$ 130 bilhões de reais da educação⁴, por exemplo.

Neste aspecto, como se tratam de benefícios concedidos para alguns em detrimento de outros é impositivo que se promova uma uniformização que esteja alinhada à ótica constitucional dos Objetivos Fundamentais da República, previstos no art. 3º da CRFB: constituição de uma sociedade livre, justa e solidária, garantia do desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza, redução das desigualdades sociais e regionais e promoção do bem-estar de todos, independentemente de quaisquer formas de discriminação.

A perenização das renúncias fiscais, de forma alheia ao impacto intertemporal no orçamento público e no financiamento das políticas públicas de caráter social, sem um plano de metas e sem teste de efetividade sobre seus fins, talvez seja nossa maior agenda de debates para este 2023 e nos anos que se seguirão no campo das finanças e das políticas públicas. Não há como falar apenas em corte de despesas primárias, sem a revisão da forma como se interpreta e se governa o regime jurídico dos benefícios e incentivos fiscais.

O que dizem os Institutos de Pesquisa

De acordo com o Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc, os incentivos fiscais têm implicações diretas na garantia de direitos sociais, culturais e ambientais, porém o debate político costuma dar atenção apenas à questão fiscal e, por vezes, econômica. Isto é, raramente se discute para além da geração de empregos.

Por exemplo, os incentivos fiscais para a Amazônia foram sendo prorrogados pelo Congresso Nacional há 60 anos, longe do debate público e sem nenhuma avaliação de seus resultados. Superintendências

⁴ Câmara dos Deputados, janeiro de 2023. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira - RAIO X ORÇAMENTO 2023 (Pós Vetos) - Lei nº 14.535/2023. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/raio-x-do-orcamento/2023/raio-x-do-orcamento-2023-pos-vetos-v3>

Acessado em 24/04/2023



criadas para promover o desenvolvimento regional no Norte e Nordeste garantem, até hoje, redução de 75% do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica e mais 30% do valor devido para efeitos de reinvestimento. Somente no ano de 2021, esses incentivos alcançaram R\$ 42 bilhões. Cinco empresas foram responsáveis por 54% do total de R\$ 42 bilhões concedidos no ano de 2021, e todas atuam nos setores de mineração, energia e petróleo, mostrando o quanto os privilégios fiscais reforçam o padrão de exploração de recursos naturais na Amazônia brasileira.

O Inesc chama a atenção para os impactos climáticos, sociais e ambientais dos subsídios aos combustíveis fósseis. Diante disso, redige, desde 2017, uma série de estudos de monitoramento anual dos valores dos subsídios aos fósseis⁵, onde demandam mais transparência por parte do poder público e compromisso com uma agenda de reforma desses subsídios.

Um dos estudos de caso do Inesc é a situação do Regime Aduaneiro Especial de Exportação e de Importação de Bens Destinados às Atividades de Pesquisa e de Lavra das Jazidas de Petróleo e de Gás Natural (Repetro) que representou uma renúncia de R\$ 28,0 bilhões em 2019, um aumento de 359,18% quando comparado ao ano de 2017, em valores correntes. Esses incentivos encorajam níveis maiores de produção e consumo de combustíveis fósseis, além de aumentar a lucratividade das empresas do setor. Estando, também, relacionados à exploração de áreas ambientalmente sensíveis e estratégicas para a conservação da biodiversidade, principalmente em contextos políticos de flexibilização do licenciamento ambiental, que é o caso brasileiro dos últimos anos.

O Instituto de Efectividad Clinica y Sanitaria⁶ aponta que no Brasil, devido ao consumo de bebidas açucaradas, morrem mais de 12.700 pessoas/ ano, e revela que o consumo de bebidas açucaradas onera os cofres

⁵ INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – INESC. Campanha Combustíveis Fósseis. Disponível em < <https://inesc.org.br/campanhas/campanha-combustiveis-fosseis/#:~:text=Estudo%20do%20Inesc%20revela%20que,39%20bilh%C3%B5es%20para%20os%20f%C3%B3sseis>> Acessado em 24 de novembro de 2023.

⁶ INSTITUTO DE EFECTIVIDAD CLINICA Y SANITARIA – IECS. Modelling sugar sweetened beverage attributable disease burden. Description of the simulation model. Disponível em: <https://actbr.org.br/uploads/arquivos/Informe-tecnico-descripcion-modelo-bebidas-azucardas-13nov2020-%282%29-%281%29.pdf> Acessado em 08 de agosto de 2023.



públicos: o sistema de saúde gasta quase R\$ 3 bilhões/ano na atenção a pacientes com doenças provocadas pelo consumo dessas bebidas (pessoas com obesidade e sobrepeso, e pacientes das demais doenças associadas - diabetes tipo 2, doenças cardíacas, osteomusculares e renais, cerebrovasculares, asma e câncer).

Não há, no Brasil, políticas públicas efetivas para a redução do consumo de bebidas adoçadas. Ao contrário, o país renunciou, em 2018, a cerca de 4 bilhões de reais, que foram convertidos em benefícios à cadeia de refrigerantes. O Estado subsidia o consumo de bebidas notoriamente nocivas à saúde, gerando distorções tributárias gritantes, quando comparadas a cadeia de bebidas mais saudáveis, como a de sucos naturais.

O Somente em 2019, o Brasil deixou de arrecadar mais de R\$ 1,7 bilhão em subsídios para a compra de agrotóxicos, conforme estimativa da Receita Federal (Receita Federal, 2019). A isenção fiscal da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) significou um presente de R\$ 1,4 bilhão, e outros R\$ 305 milhões foram deixados para lá da contribuição do PIS/Pasep – tributos fundamentais para financiar a Seguridade Social, que inclui as áreas de Previdência, Saúde e Assistência Social. O impacto é gigantesco para o país, não só em termos financeiros – que beiram R\$ 9,8 bilhões quando analisado globalmente com as isenções de impostos estaduais e do Distrito Federal, conforme estudo da Abrasco, em referência ao ano de 2017 – mas, também, em relação aos custos sociais e ambientais decorrentes do uso de agrotóxicos.

Da necessidade de implementação de vedações aos violadores de direitos

O Conselho Nacional de Justiça, com base em informações repassadas pelo poder judiciário em todas as instâncias, divulgou o “Justiça em Números 2021”, onde aponta que as ações sobre violações de direitos triplicaram, quando comparadas ao ano de 2019. Um aumento de 342%, considerando a totalidade dos assuntos, de acordo com o relatório⁷.

⁷ Conselho Nacional de Justiça. Justiça em números 2021. Brasília: CNJ, 2021. Acessado em 08/05/2023 e disponível em <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>



Por isso, é prudente que o Estado não conceda ou suspenda os benefícios de pessoas jurídicas que atentem contra os direitos humanos ou ao meio ambiente. O processo administrativo é o mais adequado para apurar eventuais condutas, já que ele permite a manifestação pessoal dos acusados e o exercício da ampla defesa e do contraditório. Dessa forma, uma vez confirmada a prática delituosa, é impositivo que o país firme o posicionamento de não pactuação com condutas anti-humanitárias e que violem nossas bases constitucionais.

Da necessidade de estabelecimento de um prazo máximo de vigência.

O ato de renunciar significa abrir mão, abdicar do direito de possuir algo. Neste caso, a receita ou conjunto de recursos que deveriam integrar o patrimônio estatal. E os efeitos desse mecanismo são similares ao da execução de uma despesa pública pois reduzem a capacidade financeira do ente federativo.

Portanto, para se instituir qualquer tipo de exceção às regras tributárias, é necessário responsabilidade e um certo grau de rigidez inerente a qualquer despesa pública, pois elas impactam negativamente o *quantum* financeiro da arrecadação e, por consequência, as receitas públicas. A cobrança de tributos é essencial para o funcionamento do Estado e das instituições públicas.

A maior parte das despesas públicas são reavaliadas anualmente no trâmite das leis orçamentárias, pois são executadas por intermédio da realização de dispêndios ou gastos diretos.

No caso dos benefícios e incentivos tratados neste texto, o problema que persiste é que, uma vez concedida a renúncia, ela tenderá a se perpetuar. Isso porque a maioria dos benefícios e incentivos concedidos possuem prazo de vigência indeterminado. Nesse contexto, somente com uma nova lei é possível excluí-lo do ordenamento jurídico brasileiro. Isso é alarmante pois, por se tratar de um gasto indireto, gera a ilusão de que não há



dispêndios. A diminuição da capacidade financeira do Estado fica mascarada, problemática de décadas.

De acordo com o DGT 2023, ao contrário do que determina o *caput* do art. 14 da LRF e a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO do respectivo ano, 72,5% dos benefícios tributários vigentes não possuem prazo de término.

Tabela 1 - Número de Gastos Tributários vigentes em 2023

	Vigentes	Com prazo de vigência indeterminada
DGT (2023)	244	177 ou 72,5%

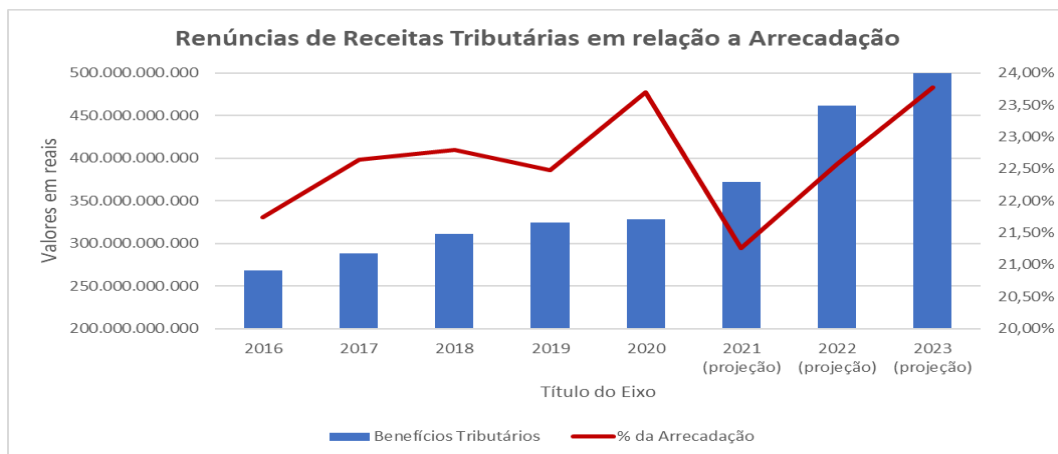
Fonte: RFB, PLOA 2023

Em 2004 o Tribunal de Contas da União - TCU, em decisão proferida no Acórdão 1.060/2005-TCU-Plenário, afirmou que a tendência das renúncias é de aumento, devido à pressão de setores da sociedade em se retirar do campo da tributação. Segue o trecho do acórdão:

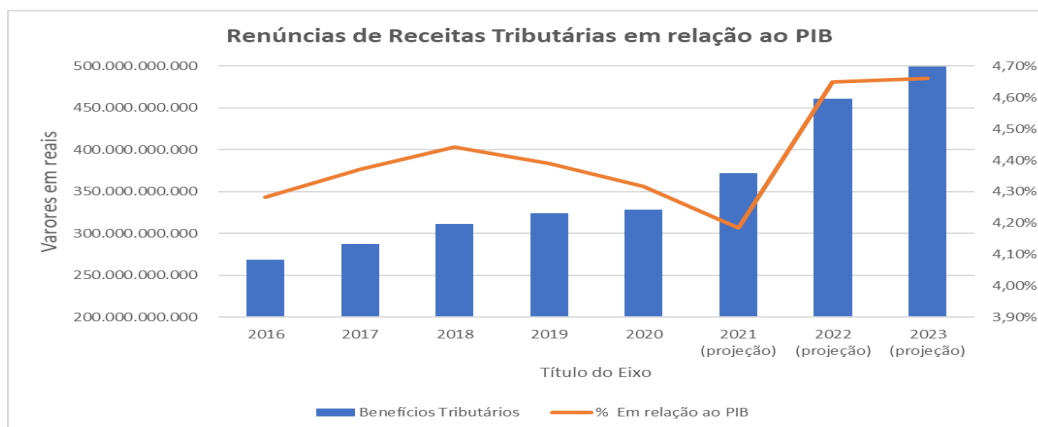
O que se pode constatar é que não há queda da renúncia de receitas de tributos federais administrada pelas SRF/MF, SPS/MPS e SPE/MF, mas sim a perspectiva de aumento em face de pressões de vários setores da sociedade com interesses em retirar do campo de tributação uma variada gama de atividades, fatos e pessoas, por intermédio da criação dos incentivos fiscais. A pressão para elevar os gastos com benefícios tributários, creditícios e financeiros é significativa. Tal fato se pode constatar pela inclusão nos últimos anos de vários novos benefícios conforme se pode ver no item 2.1 deste relatório. (grifei)

Os gráficos abaixo, exemplificam o crescimento expressivo dessas renúncias, no período de 2016 a 2023, independente do paradigma de austeridade fiscal que vem se reafirmando nas discussões políticas.





Fonte: Receita Federal Brasileira.



Fonte: Receita Federal Brasileira.

A presente proposta não inova ao determinar o prazo de 5 (cinco) anos como prazo de vigência máximo, visto que o *caput* do art. 14 da LRF relaciona diretamente o termo “renúncia de receita” com “benefício de natureza tributária”, restringindo-se a criação e ampliação deles ao atendimento ao disposto na LDO.

A LDO segue, de maneira reiterada, limitando, durante vários exercícios financeiros, o prazo de vigência de 5 (cinco) anos⁸. Nas diretrizes orçamentárias do ano de 2023 essa limitação permaneceu – Art. 143. As *proposições legislativas que concedam, renovem ou ampliem benefícios*

⁸ As leis de diretrizes orçamentárias geralmente preveem o prazo máximo de vigência de 5 (cinco) anos para a edição de projetos de lei ou de 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, conforme o § 4º do art. 114 da LDO nº 13.473/2017.



tributários deverão (...) I - conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos (Lei nº 14.436/2022).

Da concessão do benefício ou incentivo fiscal ou tributário

Algumas perguntas devem ser respondidas, como: quais os objetivos dessa renúncia tributária? esses objetivos se fundamentam em questões ambientais, de desenvolvimento local ou de direitos humanos? trata-se de uma boa política? como ela se relaciona com outros programas federais? quais são as consequências desses gastos indiretos para o orçamento público? Uma empresa gerar empregos temporários por um curto período é suficiente para ela ser beneficiária de um incentivo fiscal, ou outros impactos de longo prazo devem ser considerados?

O primeiro passo para medir o desempenho é estabelecer objetivos estratégicos relacionados ao programa da respectiva renúncia e os resultados que se pretende alcançar, conforme as disposições previstas neste projeto de lei.

Do monitoramento e avaliação

A gestão tributária se preocupa apenas com as informações fiscais dos contribuintes exigidas e coletadas por meio dos sistemas tributários, visando apenas à conferência do valor de imposto devido, fazendo com que o modelo atual seja insuficiente para avaliar a eficiência, a equidade e outros efeitos decorrentes das renúncias fiscais e tributárias.

O Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas-CMAP, instituído no Decreto 9.834/2019 e alterado pelo Decreto nº 11.558/2023, trouxe significativos avanços na temática de avaliação e monitoramento das políticas públicas de renúncias de receitas. Compete ao conselho avaliar e monitorar as políticas relativas a subsídios da União e renúncias de receitas, de modo a instruir as entidades da administração pública federal responsáveis pela gestão das respectivas políticas públicas.

O monitoramento é um processo que envolve a coleta de informação sobre insumos, produtos, atividades e circunstâncias que são relevantes para a efetiva implementação da política. Por isso, nesse projeto, se



conferiu a Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos do Ministério do Planejamento e Orçamento a competência de apoio ao monitoramento dos programas de benefícios e incentivos tratados nesta proposta.

Espera-se que, nessa ótica, ocorra a coordenação entre o gasto tributário e outras atividades do governo federal. Ademais, em 2014 o TCU propôs modelo semelhante⁹ para avaliação e governança das políticas públicas, o componente “coordenação e coerência”:

A obtenção de resultados nas políticas públicas exige, cada vez mais, que as organizações públicas trabalhem em conjunto. Do contrário, a fragmentação da missão e a sobreposição de programas tornam-se realidade generalizada no âmbito do governo e muitos programas transversais deixam de ser bem coordenados. Ao trabalharem em conjunto, as organizações públicas podem melhorar e sustentar abordagens colaborativas para atingir as metas estabelecidas. (TCU, 2015)

Nesse contexto, os incentivos devem possuir uma rotina de acompanhamento capaz de aferir seus resultados. Os benefícios devem ser constantemente monitorados e os seus resultados periodicamente avaliados, com vistas à concretização dos objetivos programados e ao aperfeiçoamento do desempenho governamental.

Da Transparência e Participação Social

A busca pelo aprimoramento das ações de controle voltadas à melhoria do desempenho da Administração Pública deve ser transparente, pois a sociedade deve ser a destinatária de toda e qualquer política pública. Dessa forma, deve-se prezar pela transparência, como regra, e manter os canais de participação popular abertos. Enfoques diferentes são fundamentais, para que as ações de governança e gestão possam ser aprimoradas.

⁹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas. Brasília, TCU, 2014 – 91 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DDA8CE1014DDFC404023E00>.

Acessado em 01/07/2023.



Em conclusão, essas são as razões que nos levam a apresentar o presente Projeto de Lei Complementar. Temos a certeza de contar com o apoio de nossos nobres pares para sua aprovação.

Sala das Sessões, em de de 2023.

IVAN VALENTE

DEPUTADO FEDERAL - PSOL/SP

