

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 360, DE 2006

Altera a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, com o escopo de isentar a incidência do ICMS a aquisição de máquinas e tratores efetuadas pelas Prefeituras Municipais.

Autor: Deputado MÁRIO HERINGUER

Relator: Deputado JOSÉ PIMENTEL

I - RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei Complementar nº 360, de 2006, de autoria do ilustre Deputado Mário Heringuer.

Inicialmente, o autor intenciona alterar o art. 3º da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, que dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), estabelecendo a não-incidência do imposto sobre as operações decorrentes da venda de caminhões e tratores para municípios com população inferior ou igual a 25 mil habitantes.

Adicionalmente, sugere modificar os arts. 20 e 21 da referida lei complementar, com o intuito de assegurar a manutenção de créditos decorrentes da entrada de mercadorias e serviços utilizados no processo de fabricação dos bens objeto da nova hipótese de não-incidência.



FFEDFBF815

O feito vem a esta Comissão, na forma regimental, para verificação prévia da compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária, e também para apreciação do mérito.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

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

A proposição em exame propõe alterações na Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, que dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS). O objetivo central da iniciativa é o de estabelecer a não-incidência do tributo nas operações de venda de tratores e caminhões para municípios com até 25 mil habitantes, autorizando a utilização de créditos do ICMS relativos aos insumos aplicados na produção dos sobreditos bens.

Observa-se, assim, que o Projeto de Lei Complementar nº 360, de 2006, alcança exclusivamente disposições normativas que regem a incidência, a manutenção e a compensação de créditos do ICMS, com efeitos orçamentários e financeiros circunscritos às esferas estadual e municipal.



Assim sendo, o projeto não acarreta impacto orçamentário e financeiro na esfera de competência da União e, sob esse prisma, ainda que a matéria produza efeitos sobre a receita tributária dos Estados e do Distrito Federal, não cabe a esta Comissão opinar sobre sua adequabilidade orçamentária e financeira.

Quanto ao mérito, entendemos que a proposição não há de prosperar, porque ofende normas gerais que tratam da competência tributária.

Como já dissemos, o âmago do projeto é a instituição de uma nova hipótese de não-incidência do ICMS. Mediante o acréscimo de um inciso X ao art. 3º da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, pretende-se que o referido imposto não incida sobre operações de venda de tratores e caminhões para municípios pequenos — com até 25 mil habitantes.

Na verdade, essa não é uma hipótese de não-incidência, mas de isenção. Nos termos da proposição, a União isentaria operações de circulação de mercadorias que estão dentro do campo de incidência do ICMS.

Isenção e não-incidência não se igualam, não se confundem. Antes se distinguem, se diferenciam, por suas próprias naturezas jurídicas. A isenção, espécie de exclusão do crédito tributário, é parcela que a lei retira da hipótese de incidência da regra de tributação. Alguns fatos que ensejariam o pagamento de tributos podem, por expressa determinação da lei e sob certas condições por ela estipuladas, não fazer surgir a obrigação de recolhê-los ao Estado. Vale dizer, ocorrem os fatos geradores dos tributos, surgem as respectivas obrigações tributárias, entretanto, o dever de adimpli-las é excluído, por força da lei.

A não-incidência, por seu turno, compreende os casos em que a tributação é eliminada pela própria definição legal da hipótese de incidência. Ela é tudo que não está abrangido pelo campo de incidência do tributo. Constituindo-se dos fatos que não se subsumem à hipótese de incidência, resulta da própria norma jurídica que, ao delimitar os casos em que a obrigação tributária nasce, fixa, por exclusão, aqueles em que ela não surge. Quando se trata de não-incidência, sequer ocorre o fato gerador do tributo.



Nesse sentido, é lapidar o magistério de Hugo de Brito Machado (**Curso de Direito Tributário**, p. 144, 1992, Forense):

*“**Não-incidência** é a situação em que a regra jurídica de tributação não incide porque não se configuram os pressupostos de fato. Pode ser: **de fato**, se resulta da clara inocorrência da hipótese de incidência da regra de tributação; **de direito**, se existe regra jurídica expressa dizendo que não se configura, no caso, a hipótese de incidência tributária. Não se deve confundir a não-incidência **de direito** com a isenção. A não-incidência de direito é mera explicitação que o legislador faz, para maior clareza, de que não se configura, naquele caso, a hipótese de incidência. A rigor, a norma que faz tal explicitação poderia deixar de existir sem que nada se alterasse. Já a norma de **isenção**, porque retira parcela da hipótese de incidência, se não existisse seria o tributo devido.”* (Destakes do original).

Atento a isso, o legislador estabeleceu, no art. 3º da Lei Complementar nº 87, de 1996, as hipóteses de não-incidência do ICMS. De fato, no referido dispositivo legal, constam apenas ou os casos em que existe imunidade — que é uma não-incidência constitucionalmente definida — ou os casos em que há dúvidas de interpretação quanto à caracterização da ocorrência do fato gerador do imposto, como operações decorrentes de alienação fiduciária em garantia, de arrendamento mercantil e de transferência de bens móveis salvados de sinistro para companhias seguradoras.

No tocante a operações de venda de tratores e caminhões não há dúvidas de que elas estão inseridas no campo de incidência do ICMS. São operações normais, usuais, habituais de circulação de mercadorias. Essas operações são facilmente enquadráveis dentro da hipótese de incidência do imposto estadual, tanto que, atualmente, sobre elas incide, normal e pacificamente, o tributo.

Assim sendo, entendemos que o projeto incorre em uma imprecisão técnica insanável. Isso porque uma lei complementar nacional que exclua as sobreditas operações da incidência do ICMS estaria, em última análise,



instituindo uma forma de isenção vedada pelo ordenamento jurídico-tributário em vigor. Tal vedação, além de estar prevista na Constituição Federal — como deve ser ressaltado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania —, também está inserida em nosso direito positivo infraconstitucional.

Com efeito, segundo o art. 6º do Código Tributário Nacional (CTN) — Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 —, a atribuição constitucional de competência tributária compreende a competência legislativa plena. No caso concreto, isso significa que, segundo o CTN, apenas os Estados e o Distrito Federal poderiam legislar sobre a isenção em tela, visto que ela não se enquadra nos casos de concessão de isenção heterônoma previstos nos arts. 155, § 2º, inciso XII, alínea “e”, e 156, 3º, inciso II, da Carta Magna, situações na quais a União pode instituir isenções de tributos de competência das outras entidades político-administrativas.

Pelas razões expostas, voto pela não implicação financeira e orçamentária do Projeto de Lei Complementar nº 360, de 2006, não cabendo pronunciamento quanto à sua adequação, e, quanto ao mérito, pela rejeição da proposição.

Sala da Comissão, em de de 2006.

Deputado JOSÉ PIMENTEL
Relator

