

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

PROJETO DE LEI N° 1.635, DE 2007

Institui definição de crime de Governador de Estado ou Distrito Federal e Secretário de Estado que permita fruição de isenção, benefício ou incentivo fiscal irregularmente.

Autor: Deputado JOÃO DADO

Relator: Deputado MIGUEL MARTINI

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em tela acrescenta à Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, artigo que define como crime contra a ordem econômica o ato de governador de Estado e Distrito Federal ou de Secretário de Estado da Fazenda ou autoridade equivalente, que permitir ou autorizar a fruição de isenção, benefício ou incentivo fiscal concedido em desacordo com a Constituição e a legislação.

A pena para este crime seria detenção de 2 (dois) a 5 (cinco) anos ou multa. Havendo tolerância à fruição, a pena é de detenção de 1 (um) a 4 (quatro) anos ou multa. A detenção poderá ser convertida em multa de valor entre 200.000 (duzentos mil) até 5.000.000 (cinco milhões) de BTN.

Além desta Comissão, o Projeto de Lei nº 1.635, de 2007, foi distribuído à Comissão de Finanças e Tributação e à de Constituição e Justiça e de Cidadania, estando sujeito à apreciação do Plenário.

É o relatório.

*2B215DF450
2B215DF450

II - VOTO DO RELATOR

O objetivo principal do projeto é definir penalidades individualizadas claras aos governadores, secretários de estado ou equivalentes que implementarem medidas típicas de guerra fiscal, especialmente relativas à desoneração do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS –, procurando atrair investimentos que, de outra forma, seriam canalizados a outros estados.

Note-se que a Lei Complementar nº 24/75 veda as concessões de isenções e outros incentivos relacionados ao ICMS que não sejam alvo de convênios celebrados em reuniões do Conselho de Política Fazendária (Confaz), que reúne todos os estados e o Distrito Federal. De fato, a aprovação da concessão de um benefício depende de decisão unânime dos estados representados, prevendo-se as seguintes penalidades (art. 8º) pelo descumprimento da lei :

I - a nulidade do ato e a ineficácia do crédito fiscal atribuído ao estabelecimento recebedor da mercadoria;

II - a exigibilidade do imposto não pago ou devolvido e a ineficácia da lei ou ato que conceda remissão do débito correspondente.

O parágrafo único define que às sanções previstas nesse artigo poder-se-ão acrescer a presunção de irregularidade das contas correspondentes ao exercício, a juízo do Tribunal de Contas da União, e a suspensão do pagamento das quotas referentes ao Fundo de Participação, ao Fundo Especial e aos impostos referidos nos itens VIII e XI do art. 21 da Constituição Federal.

Tais penalidades não parecem vir surtindo o efeito desejado, até porque as sanções usualmente não são ativadas, em uma típica legislação que “não pega”. Como destacado pelo economista Ricardo Varsano em texto do IPEA¹ de mais de dez anos atrás:

“O fato é que a guerra fiscal continua, embora a lei exista há mais de 20 anos. A lei é inobservada e ninguém toma a iniciativa de exigir a imposição das sanções previstas, a despeito da expressão “guerra fiscal” ser sempre utilizada com uma conotação negativa, como um malefício. O desrespeito à lei pelos próprios governantes é certamente uma perda para a Nação.

A guerra fiscal é, como o próprio nome indica, uma situação de conflito na Federação. O ente federado que ganha — quando, de fato, existe algum ganho — impõe, na

¹ Varsano, Ricardo: A GUERRA FISCAL DO ICMS: QUEM GANHA E QUEM PERDE. TEXTO PARA DISCUSSÃO do IPEA Nº 500. Julho de 1997.

maioria dos casos, uma perda a algum ou alguns dos demais, posto que a guerra raramente é um jogo de soma positiva. O federalismo, que é uma relação de cooperação entre as unidades de governo, é abalado. Também a Federação — cara aos brasileiros a ponto de a Constituição conter cláusula pétreia que impede sua abolição — perde.”

Não defendemos aqui uma restrição absoluta contra a concessão de incentivos pelos Estados. É possível que apenas a concessão de um incentivo fiscal concedido por um Estado viabilize determinado investimento, incluindo estrangeiro, em território nacional. Mais do que isso, é possível que, mesmo que o incentivo não seja concedido, o investimento não ocorresse em qualquer outro ponto do território nacional. Haveria, de fato, um conjunto de condições que, se cumpridas, justificariam a concessão de um incentivo. Daí porque, em lugar da proibição absoluta, preferiu-se remeter a discussão sobre incentivos específicos ao Confaz.

No entanto, o preenchimento das condições que justificariam a concessão de um incentivo por parte do Estado não é trivial. Como prossegue Varsano:

“São poucos os casos de empreendimentos que, do ponto de vista nacional, mereçam o incentivo estadual, ou seja, são raras as batalhas da guerra fiscal de que resulte um ganho líquido para o País.”

Ou seja, o incentivo fiscal estadual positivo no contexto nacional tende a ser mais a exceção do que a regra. Mesmo considerando que a desconcentração da produção e o desenvolvimento regional sejam objetivos importantes, é desejável que estes sejam perseguidos sob a coordenação do governo central e não da forma predatória que rege hoje a guerra fiscal.

Nesse contexto, é falaciosa a argumentação de que os incentivos estaduais seriam a única forma de os estados menores compensarem as vantagens naturais dos grandes centros produtores e consumidores e se desenvolverem. Isto, porque, naturalmente, os Estados que acabam se saindo vitoriosos na guerra fiscal são aqueles de maior capacidade financeira, e não os menores. Por fim, quando se trata de empresas estrangeiras, a guerra fiscal significa mera transferência de renda a não-residentes em troca de absolutamente nada, quando olhamos da perspectiva do País.

Nesse contexto, entendemos ser oportuna a iniciativa do ilustre Deputado João Dado de reforçar os instrumentos disponíveis ao governo federal e à sociedade no sentido de coibir tal comportamento, tipicamente predatório, de alguns entes subnacionais.

A forma reconhecidamente mais eficaz de induzir a um comportamento cooperativo de governadores e seus colaboradores é responsabilizá-los e puni-los pessoalmente pelas infrações cometidas. Este, certamente, constitui um dos melhores dissuasores do eventual oportunismo dos governantes. Esperamos que a legislação, afinal, “ganhe dentes” frente aos potenciais infratores, levando-os a pensarem duas ou mais vezes antes de entrarem numa guerra fiscal fratricida.

Algumas mudanças no projeto, no entanto, nos parecem pertinentes. Primeiro, a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, define crimes contra a ordem tributária, econômica e relações de consumo. O projeto claramente diz respeito à ordem tributária e não à ordem econômica. Sendo assim, mudamos a seção do novo dispositivo e ainda definimos o novo crime como contra a ordem tributária.

Outro ponto é que a redação deve deixar claro quem será o agente punido. Naturalmente, entendemos que praticamente todos os atos relativos à guerra fiscal serão assinados tanto pelo Governador quanto pelo Secretário de Estado ou equivalente. É possível, no entanto, que haja atos que sejam assinados por outros dirigentes de menor patente. Podem, inclusive, passar a sê-lo se as únicas autoridades imputáveis forem o Governador ou o Secretário de Estado. Sendo assim, introduzimos a regra de que todos que estiverem assinando a medida serão passíveis de punição.

Por fim, o projeto remete ao inciso I do art. 9º da Lei nº 8.137, de 1990, de forma a viabilizar a conversão da pena de detenção em multa, cujos valores variam entre 200 mil e 5 milhões de BTN. Entendemos que cabe a conversão desses valores para Reais. Utilizamos o valor de 1 BTN = R\$ 0,505, de maio de 2008, conforme tabela de conversão atualizada pela TR. Aproveitando o ensejo, propusemos a modificação não apenas do inciso I, mas de todo o art. 9º da Lei nº 8.137, passando todos os valores mencionados de BTN para Real, o que nos parece importante providência.

Tendo em vista o exposto, somos pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 1.635, de 2007, na forma do Substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2008.

Deputado MIGUEL MARTINI
PHS-MG
Relator

*2B215DF450

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI N° 1635, DE 2007

Institui definição de crime de ato administrativo que permita fruição de isenção, benefício ou incentivo fiscal irregularmente e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei n° 8.137, de 27 de dezembro de 1990, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo 24-A:

“Art. 2A- Constitui crime da mesma natureza o ato administrativo que permitir ou autorizar a fruição de isenção, benefício ou Incentivo fiscal concedido em desacordo com o que estabelece o art. 155, § 2º, XI I, g, da Constituição Federal e da legislação complementar que regulamenta esse dispositivo.

Pena - detenção de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, ou multa.

§ 1º Se ocorrer tolerância à fruição:

Pena - detenção de 1 (um) a 4 (quatro) anos, ou multa.

§ 2º As penas previstas neste artigo incidirão sobre todas as autoridades que assinarem o ato.

*2B215DF450

Art. 2º O art. 9º da Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, passa a ter a seguinte redação:

“Art. 9º A pena de detenção ou reclusão poderá ser convertida em multa de valor equivalente a:

I – R\$ 301.000,00 (trezentos e um mil Reais) até R\$ 7.525.000,00 (sete milhões e quinhentos e vinte e cinco Reais), nos crimes definidos nos arts. 2A e 4º;

II – R\$ 7.525,00 (sete mil, quinhentos e vinte e cinco Reais) até R\$ 301.000,00 (trezentos e um mil Reais), nos crimes definidos nos arts. 5º e 6º;

III – R\$ 75.250,00 (setenta e cinco mil e duzentos e cinqüenta Reais) até 1.505.000,00 (um milhão, quinhentos e cinco mil Reais), nos crimes definidos no art. 7º.”

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2008.

Deputado MIGUEL MARTINI
PHS -MG
Relator

*2B215DF450