

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

PROJETO DE LEI Nº 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 acrescentar 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 pétrea 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 quando 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
2B215DF450

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 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 nº 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.

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 cinquenta 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
2B215DF450