



PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER AO PROJETO DE LEI N.º 45/2022

INICIATIVA: PODER EXECUTIVO

À MESA DIRETORA

**Finanças Municipais. Tributação.
Incentivos Fiscais. Desconto. Requisitos
constitucionais e legais que balizam a
concessão de isenções fiscais.
Responsabilidade Fiscal. Comentários.**

Senhor Presidente,

O presente projeto, de autoria do Poder Executivo Municipal
*“DISPÕE SOBRE A ALTERAÇÃO DA TABELA 7 – DEMONSTRATIVO VII -
ESTIMATIVA E COMPENSAÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITA DO ANEXO DE
METAS FISCAIS DA LEI MUNICIPAL Nº 7.907, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2021
E DA LEI 7.920, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2021, E DÁ OUTRAS
PROVIDÊNCIAS”.*

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





O projeto visa conceder **desconto de 90% (noventa por cento)** pela utilização do Parque de Exposição Carlos Caiado Barbosa.

1. Considerações preliminares

Acerca dos **incentivos fiscais**, e partindo de uma análise eminentemente jurídica, que permita a compreensão dos Senhores Vereadores sobre o instituto, Adilson Rodrigues Pires¹ os classifica da seguinte maneira:

- a) **as subvenções**, que dizem respeito a auxílios ou doações fornecidas pelo Estado, de acordo com sua conveniência política, destinada a terceiros;
- b) **o crédito presumido**, que permite um acréscimo ao montante cobrado nas operações e prestações pretéritas;
- c) **os subsídios**, que dizem respeito a benefícios fornecidos pelo Estado, podendo ser de natureza comercial, financeira, cambial ou fiscal, com o intuito de fomentar o desenvolvimento industrial do país;
- d) **as isenções**, institutos previstos no Código Tributário Nacional, relacionados à dispensa legal do pagamento de determinado tributo;
- e) **o diferimento**, onde ocorre a extensão do prazo para o pagamento do tributo, bem como o condicionamento do pagamento a determinadas situações fáticas que, caso não ocorram, eximem o sujeito passivo da obrigação tributária e, por fim;

1 PIREZ, Adilson Rodrigues. Ligeiras reflexões sobre a questão dos incentivos fiscais no Brasil. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; ELALI, André; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coords.). Incentivos fiscais: questões pontuais nas esferas federal, estadual e municipal. São Paulo: MP Ed., 2007, p. 21-24.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





f) a **remissão** e a **anistia**, a primeira sendo forma de extinção do crédito tributário, ocorrendo após o nascimento da obrigação tributária, e a segunda constituindo-se em instituto de exclusão tributária, aplicando-se somente às infrações de natureza tributária.

Não obstante a classificação proposta pelo Prof. Adilson Rodrigues Pires, de caráter mais genérico, a perspectiva apresentada por Luís Eduardo Schoueri² reafirma este entendimento. Explica o eminente tributarista que os incentivos fiscais *são uma espécie do gênero das subvenções*. Para o autor, e valendo-se da doutrina de Udo W. Babrowski, as subvenções *são prestações de caráter pecuniário fornecidas pelo Estado a um particular, gerando para este a obrigação de adotar determinado comportamento de interesse público*³. Apesar de, do ponto de vista jurídico, os incentivos fiscais muitas vezes importarem em uma conduta de renúncia de receita por parte do Estado (o que levaria a crer que a prestação pecuniária que caracteriza a subvenção inexistente, já que ainda não há “pecúnia” a ser disponibilizada), conforme destaca Schoueri (citando agora Hermann-Wilfried Bayer), *essa visão formal não deve impedir de enquadrá-los como espécie de subvenções, já que tal renúncia, regra geral, deve ser justificada do ponto de vista financeiro*⁴.

2 SCHOUERI, Luís Eduardo. Normas tributárias indutoras e intervenção econômica. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 57.

3 Idem, p. 56.

4 Idem, p. 57.





Corroborando tal entendimento, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101, de 04.05.2000), em seu art. 14, destaca que **toda conduta que implique em renúncia de receita (incluindo os incentivos fiscais) deverá ser devidamente estimada, de maneira a permitir um mínimo de previsibilidade do seu impacto sobre o orçamento, bem como acompanhada de eventuais medidas compensatórias.**

Todo incentivo fiscal possui um objetivo em particular, podendo ser ele o desenvolvimento econômico (que seria um objetivo amplíssimo), o fomento de certa atividade de interesse do Estado, o incentivo ao consumo de determinado bem, o uso racional da propriedade privada, a preservação do meio ambiente, etc.

No âmbito da União, a Constituição Federal previu de maneira expressa a possibilidade de concessão de incentivos fiscais destinados ao desenvolvimento econômico e a redução das desigualdades sociais e regionais, conforme o disposto no art. 151, I, da CF/88⁵. A Constituição também permite que os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios** concedam incentivos fiscais relativamente aos tributos de sua competência, em particular o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) e o Imposto Sobre

5 “Art. 151. É vedado à União:

I - instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, **admitida a concessão de incentivos fiscais** destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País; (...)” (destacamos).

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Serviços de Qualquer Natureza (ISS), que poderão ser utilizados para fins de promoção do desenvolvimento e redução das desigualdades socioeconômicas.⁶

Mas essas não são as únicas hipóteses previstas no texto constitucional que fazem referência à concessão de incentivos fiscais. Há um caso tipicamente brasileiro e que permeia a realidade jurídica nacional desde longa data, qual seja, a criação das chamadas “Regiões Administrativas”, que possuem como finalidade exatamente a promoção do desenvolvimento e a redução das desigualdades siorregionais, via incentivos fiscais⁷. A **Sudene** (tão sonhada por nós) é o exemplo típico e representa um dos órgãos responsáveis por implementar políticas desenvolvimentistas na região Nordeste⁸.

Neste ponto, cabe fazer uma distinção entre incentivos fiscais concedidos **em caráter geral**, dos incentivos fiscais concedidos **em caráter**

6 Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: (...)

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar. (...)

§ 3.º Em relação ao imposto previsto no inciso III do caput deste artigo, cabe à lei complementar: (...)

III - regular a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados”

7 “Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais. (...)

§ 2.º Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei: (...)

III - isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas; (...)”

8 A criação de órgãos públicos destinados à promoção do desenvolvimento econômico é uma prática anterior à Constituição de 1988, tendo sua origem nas políticas desenvolvimentistas elaboradas pelo economista Celso Furtado, durante o governo do Presidente Juscelino Kubitschek, nas décadas de 1950-1960. Na atualidade, as chamadas “Regiões Administrativas” são geridas por autarquias, a exemplo da Sudene, autarquia especial vinculada ao Ministério da Integração Regional, criada pela LC 125/2007, responsável pela promoção do “**Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor**”





individual⁹. No primeiro caso, os incentivos fiscais são concedidos mediante lei específica do ente tributante competente a todos os potenciais contribuintes do tributo em questão, independentemente das características pessoais do beneficiado (um exemplo seria a redução da alíquota do ICMS sobre eletrodomésticos, beneficiando produtores e consumidores). Já os incentivos fiscais concedidos em caráter individual, como o termo sugere, pressupõe o preenchimento de determinados requisitos pelo contribuinte que pretende se beneficiar dos incentivos, além de depender de ato administrativo do ente tributante competente autorizando a concessão (a redução do IRPJ - Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica - concedida pela Sudene se encaixa nesta segunda classificação).

2. Aspectos formais ou nomodinâmicos

Sob o aspecto formal, pode-se afirmar que compete aos municípios decidir sobre a concessão ou não de benefícios fiscais com relação aos tributos de sua competência, desde que respeitadas as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

desenvolvimento em Estados como o Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Maranhão, entre outros. Além da Sudene, podemos citar como outros órgãos com a mesma finalidade: a **Sudam** (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia); e a **Sudeco** (Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste), a primeira criada pela LC 124/2007, e a última criada pela LC 129/2009.

9 TILBERY, Henry. Base econômica e efeito das isenções. In: DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio (coord.). Incentivos Fiscais para o Desenvolvimento. São Paulo: José Bushatsky Editor, p. 21-33. Essa distinção toma como base a interpretação de dispositivos do CTN, em particular o art. 179, caput, que trata das isenções, uma das espécies de exclusão do crédito tributário (*"A isenção, quando não concedida em caráter geral, é efetivada, em cada caso, por despacho da autoridade administrativa, em requerimento com o qual o interessado faça prova do preenchimento das condições e do cumprimento dos requisitos previstos em lei ou contrato para sua concessão"*).

"Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor"





Assim, em primeiro lugar, toda e qualquer isenção fiscal deve ser prevista em lei formal de iniciativa comum do Chefe do Poder Executivo e dos membros e comissões do Poder Legislativo, na forma do artigo 150, § 6º, da Constituição Federal que dispõe:

"Art. 150. (...)

§ 6º. *Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g."*

Na sequência legal, **os efeitos do impacto da isenção devem ser previstos em demonstrativos que acompanhem a lei orçamentária** de acordo com o artigo 165, § 6º, da Constituição da República, *verbis*:

"Art. 165. (...)

§ 6º *O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia".*

"Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor"





Ainda sob o aspecto formal, ressaltamos que leis que concedem anistia, remissão, subsídio, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que impliquem redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado compreendem **renúncia de receita**, devendo tais projetos atender **as disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias**, e ao disposto no artigo 14 da Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal,

*“Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra **renúncia de receita** deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:*

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

Assim, a renúncia de receita promovida por lei que conceda isenção fiscal só não precisará ser acompanhada de medidas compensatórias que gerem aumento de receita se o impacto da renúncia estiver previsto na lei orçamentária e estiver evidente que este não prejudicará as metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





As disposições do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal estão impressos no art. 1º, em seu Anexo, que ora pretende-se modificar, tais como a previsão de renúncia neste exercício e nos dois posteriores. **Pela pálida descrição do quadro de Compensação, impossível a este Órgão Técnico afirmar que as medidas de Compensação estão aptas a gerar incremento da receita que recupere uma renúncia fiscal de quase R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais)! Não há nenhuma previsão numeral de recuperação tributária.**

Especificamente sobre o que se refere à **alteração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual**, entendemos não haver óbices formais, mesmo porque a Constituição Federal não apresenta nenhuma vedação neste sentido; ao contrário, em seu artigo 166, § 7º, estabelece que aos projetos concernentes ao Plano Plurianual - PPA, à Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e à Lei Orçamentária Anual - LOA, aplicam-se as demais normas constitucionais relativas ao processo legislativo, naquilo que não contrariar o disposto na Seção II, do Capítulo II, do Título VI, da Constituição da República.

Desta feita, para que possam ser feitas alterações na Lei de Diretrizes Orçamentárias, deve ser observado o regramento imposto pela Constituição, em especial, a compatibilidade com o Plano Plurianual (§4º do artigo 166 da

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Constituição) e a iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo para iniciar o processo legislativo (inciso I, do artigo 165 da CRFB).

Frente ao exposto, entendemos ser possível a alteração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, desde que por iniciativa do Executivo e observadas as regras próprias fixadas pela Constituição, aplicáveis aos Municípios por força do *princípio da simetria com o centro*.

Ressalte-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê, no art. 48, parágrafo único, I, que **em obediência à transparência da gestão fiscal, será incentivada a participação popular e a realização de audiências públicas em projetos que discutam** planos, **diretrizes e orçamentos**.

O projeto necessita de **quórum qualificado** para sua aprovação, nos termos do art. 105, § 1.º, II, “e”, do Regimento Interno.

Ressalta-se que a análise deste tipo de proposta pela Procuradoria da Câmara prende-se apenas ao aspecto técnico-formal da mesma, fugindo ao âmbito do parecer conclusões que vinculem as decisões dos Vereadores sobre aspectos político-administrativos da proposição. Novos esclarecimentos podem e devem ser juntados aos Projetos, ampliando o conhecimento dos Senhores

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Vereadores sobre a matéria, **principalmente no que tange à Compensação da renúncia de receita prevista no texto.**

Opinamos pelo encaminhamento da matéria às Comissões Permanentes guardiãs do Orçamento, aptas a requerer informações suplementares quanto à compensação da renúncia de receita prevista neste projeto, especialmente Comissão de Finanças e Orçamento e Comissão de Fiscalização e Controle Orçamentário. Com as informações pertinentes, pelo encaminhamento regular. Sem elas, pela rejeição da matéria.

É o parecer para decisão de V. Ex^{as}.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 19 de abril de 2022.

Pt/gmc/pe.

Gustavo Moulin Costa

Procurador

OAB ES 6.339

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

