



PROCESSO N.º : 2015004105
INTERESSADO : DEPUTADO LUCAS CALIL
ASSUNTO : Altera a Lei nº 13.453, de 16 de abril de 1999, que autoriza a concessão de crédito outorgado e de redução da base de cálculo do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS –, altera a Lei nº 11.651, de 26 de dezembro de 1991, que instituiu o Código Tributário do Estado de Goiás, e dá outras providências.
CONTROLE : Rproc

RELATÓRIO

Versam os autos sobre projeto de lei, de autoria do nobre Deputado Lucas Calil, alterando a Lei nº 13.453, de 16 de abril de 1999, que autoriza a concessão de crédito outorgado e de redução da base de cálculo do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS –, altera a Lei nº 11.651, de 26 de dezembro de 1991, que instituiu o Código Tributário do Estado de Goiás, e dá outras providências.

A proposição visa dar isenção de ICMS nas operações internas de compra de placas fotovoltaicas.

Segundo consta da justificativa, objetiva-se incentivar o aproveitamento do potencial do Estado de Goiás para a produção de energia solar. Tal fonte de energia renovável é de ganhos ambientais incontestáveis, posto que não gera poluição. Além disso, reduz custos com transmissão de energia elétrica, visto que são possíveis instalações de pequeno porte em locais remotos, de difícil acesso. Face a tais vantagens, alega, é oportuna a proposição.

Essa é a síntese do projeto em análise.

Direito Tributário é matéria de competência legislativa concorrente, conforme estabelece o inciso I do art. 24 da Constituição Federal – CF. Nesse tipo de competência, cabe à União editar as normas gerais (art. 24, § 1º, CF) e aos estados a competência suplementar, que abarca a supletiva, a qual é plena, em caso de inexistência



de norma geral (art. 24, § 3º, CF) e a complementar, que estabelece normas específicas de âmbito regional (art. 24, 2º, CF).

Instituir isenção é norma específica, que não adentra na competência da União, nem viola a norma geral, pois atende aos requisitos do Código Tributário Nacional – CTN.

A competência tributária pode ser conceituada como a faculdade outorgada pela Constituição Federal ao ente federativo de instituir, fiscalizar e arrecadar tributos. Sendo a instituição uma faculdade, é possível ao seu titular não fazê-lo ou mesmo deixar de fazê-lo.

Deveras, a instituição de benefícios fiscais, como outra face da moeda do poder constitucional de tributar, é uma faculdade do titular da competência tributária respectiva. Assim, os estados, via de regra, podem de forma autônômica e unilateral estabelecer benefícios em relação a seus tributos, respeitadas as regras pertinentes.

Todavia, em relação ao ICMS a Constituição Federal – CF – dispõe diferentemente. Tendo em vista ao que alguns chamam de Princípio da Lealdade Federativa, que decorre do princípio federativo e que exige normas de conduta, entre os federados, de fidelidade recíproca, assegurando a preservação do pacto federativo, a Constituição traz normas que buscam coibir a chamada “guerra fiscal”.

Dentre estas normas, destaca-se, no caso em análise, o que dispõe a alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155, *in verbis*:

“Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

[...]

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

[...]

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

[...]

XII - cabe à lei complementar:

[...]

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.”

Para evitar a prejudicial prática conhecida como “guerra fiscal” a constituição não atribuiu aos estados e ao Distrito Federal a possibilidade de unilateralmente concederem incentivos fiscais de ICMS. Pelo contrário, remeteu tal tema a deliberação das unidades da federação, a ser regulada por lei complementar.

A Lei Complementar Federal nº 24, de 7 de janeiro de 1975, é a norma que regula esse dispositivo. Ela estabelece que convênios dos estados e do Distrito Federal estabelecerão incentivos fiscais de ICMS, a saber, os convênios celebrados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ. Exige-se unanimidade para a concessão e, pelos menos, 4/5 (quatro quintos) para a revogação (art. 2º, § 2º).

A propósito, observa-se que o Convênio ICMS 101/97, nos incisos V a VII de sua cláusula primeira, estabelece isenção de ICMS nas operações com geradores fotovoltaicos. Convém apontar que o convênio em questão foi prorrogado até 31 de dezembro de 2021. Logo, preenchido está o mencionado requisito constitucional.

Não há violação da isonomia. Esta exige diferença fática, pertinência entre as distinções jurídica e fática e a realização de valor constitucional. A proposição atende a esses requisitos, pois dá tratamento jurídico especial atinente à diversidade fática e almejando o valor constitucional da proteção ao meio ambiente (art. 225, CF).

Trata-se, na verdade, de medida extrafiscal, utilizando o sistema tributário para estimular condutas, o que é perfeitamente admitido.

Em relação à iniciativa de lei tributária, desde a emenda constitucional 45, de 10 de novembro de 2009, que alterou o § 1º do art. 20 da Constituição do Estado, não é mais privativa do Chefe do Executivo. Portanto, incide a regra do "caput" do mencionado artigo, que dá iniciativa a membro da Assembleia Legislativa.

Por fim, a isenção em caráter não geral é considerada renúncia de receita e deve, para ser regular, respeitar os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas sobre a responsabilidade na gestão fiscal. Segundo seu art. 14:

"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;

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.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos custos de cobrança.”



A norma estabelece três requisitos para renúncia de receita. São eles a estimativa do impacto orçamentário-financeiro por três exercícios, atender ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – e ser considerada na Lei Orçamentária Anual – LOA – ou estar acompanhada de medida de compensação.

Quanto ao primeiro requisito, exige-se estudo técnico específico. Tal diligência deve ser oportunamente solicitada quando da análise do presente projeto na Comissão de Tributação, Finanças e Orçamento.

Em relação ao atendimento da LDO, prevê o art. 45 da Lei nº 18.979, de 23 de julho de 2015, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias de 2016:

“Art. 45. O Projeto de Lei Orçamentária para 2016 e respectiva Lei consignarão recursos, no montante mínimo de 0,5% (cinco décimos por cento) da receita corrente líquida, destinados à constituição de reserva para atender a expansão das despesas de caráter continuado e a renúncia de receitas, em rubrica própria sob a denominação ‘Reserva de Recursos para Compensação de Projetos de Lei de Iniciativa Parlamentar’.”

Finalmente, tratando agora do último requisito da LRF, a Lei Complementar nº 112, de 18 de setembro de 2014, estabelece que o orçamento estadual preverá percentual da receita corrente líquida para a reserva de recursos para compensação de proposições legislativas de iniciativa parlamentar e, cumprindo essa norma, a LOA 2016 prevê a rubrica 9002, que contemplará as despesas estabelecidas pela presente iniciativa. Portanto, verifica-se que foram atendidos os requisitos do art. 14 da LRF.

Diante do exposto, não vislumbramos qualquer óbice jurídico que impeça a aprovação da proposição em análise, a qual revela-se compatível com o sistema constitucional vigente. No entanto, para ser aprovado, o presente projeto de lei precisa passar por algumas alterações para seu aprimoramento, razão pela qual apresentamos o seguinte substitutivo:

“SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 523 DE 1º DE DEZEMBRO DE 2015.

Altera a Lei nº 13.453, de 16 de abril de 1999, que autoriza a concessão de crédito outorgado e de redução da base de cálculo do ICMS e dá outras providências.

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS, nos termos do art. 10 da Constituição Estadual, decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º O art. 2º da Lei nº 13.453, de 16 de abril de 1999, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso:

'Art. 2º.....

XII - isenção de ICMS nas operações internas de compra de placas fotovoltaicas.

..... (NR)'

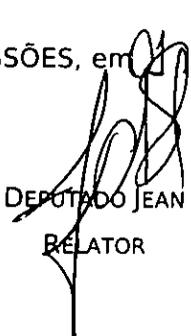
Art. 2º A renúncia de receita decorrente da aplicação desta Lei será compensada pela dotação constante do Orçamento Geral do Estado, nos termos do art. 3º da Lei Complementar nº 112, de 18 de setembro de 2014.

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

Por tais razões, com a adoção do substitutivo apresentado somos pela aprovação da proposição em pauta, indicando posterior remessa à Comissão de Tributação, Finanças e Orçamento.

É o relatório.

SALA DAS COMISSÕES, em 07 de Novembro de 2016.


DEPUTADO JEAN
RELATOR