

PROJETO DE LEI Nº 426, DE 2020

Estabelece regras para mensuração, avaliação, manutenção, prorrogação e revogação de benefícios fiscais relativos ao ICMS no Estado de São Paulo.

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO decreta:

Artigo 1º - Esta lei estabelece regras para mensuração do custo anual dos benefícios fiscais relativos ao ICMS e para a avaliação dos resultados esperados e obtidos com cada benefício vigente, com a finalidade de orientar a decisão de prorrogar no tempo a vigência de cada um dos benefícios existentes no Estado, modificar o benefício ou de encerrar a vigência do benefício.

Artigo 2º - O custo anual de cada benefício fiscal do ICMS será estimado por meio de análises dos documentos fiscais emitidos e das informações prestadas pelos contribuintes do imposto ao Estado de São Paulo e aos demais órgãos governamentais, com base em metodologia elaborada pelo Comitê Gestor Estadual de **Mensuração de Custos Tributários**.

§ 1º - O Comitê Gestor Estadual de **Mensuração de Custos Tributários** será composto por 10 (dez) **membros técnicos**, com experiência profissional em tributação, economia, contabilidade, fiscalização ou auditoria, sendo indicado 01 (um) por membro por cada uma das seguintes **entidades** paulistas:

- 1 – Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo;
- 2 – Secretaria da Casa Civil,
- 3 – Secretaria da Fazenda;
- 4 – Tribunal de Contas do Estado;
- 5 – Ministério Público do Estado de São Paulo, junto ao Tribunal de Contas do Estado;
- 6 – Faculdades de Direito, das Universidades estaduais paulistas;
- 7 – Faculdades de Administração, Economia e Contabilidade, das Universidades estaduais paulistas;
- 8 – OAB de São Paulo;
- 9 – Conselho Regional de Contabilidade São Paulo;
- 10 – Associação dos Agentes Fiscais de Renda do Estado de São Paulo – AFRESP

11 – Sindicato dos Agentes Fiscais de Renda do Estado de São Paulo - SINAFRESP

§ 2º - O Comitê contará ainda com **representantes técnicos** indicados pelos **setores econômicos** paulistas de:

- 1 - Agricultura, Pecuária e Pesca;
- 2 - Extração Mineral;
- 3 - Indústria de Transformação;
- 4 - Comercio Varejista;
- 5 - Comércio Atacadista;
- 6 - Comércio Internacional;
- 7 - Comunicação e Telecomunicação;
- 8 - Transporte de Pessoas, intermunicipal, interestadual e internacional;
- 9 - Transporte de Cargas, Intermunicipal, Interestadual e Internacional;
- 10 - Construção Civil;
- 11 - Alimentação, Bares e Restaurantes;
- 12 - Energia Elétrica;
- 13 - Combustíveis Líquidos e Gasosos.

§ 3º - O Comitê será presidido pelo **membro técnico** indicado pela Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento da Assembleia Legislativa, e suas decisões serão tomadas pela maioria absoluta de votos de seus integrantes, cabendo ao Presidente do Comitê proferir o voto de desempate, quando necessário.

§ 4º - Compete ao Comitê:

- 1 – elaborar a metodologia de cálculo de custo dos benefícios fiscais relativos ao ICMS;
- 2 – divulgar e aperfeiçoar a metodologia de cálculo;
- 3 – acompanhar a Secretaria da Fazenda na execução dos cálculos e na apuração dos resultados para cada benefício fiscal de ICMS vigente no Estado, podendo para isto ter acesso aos dados, bem como determinar auditorias e correções nos cálculos e programas de computador utilizados;
- 4 – divulgar os resultados preliminares aos representantes técnicos dos **setores econômicos**, de que trata o § 2º do artigo 2º, para coleta de críticas e sugestões relativas à metodologia, aos dados utilizados e à execução dos cálculos;

5 – divulgar os resultados finais semestralmente a sociedade, até 180 (cento e oitenta) dias após o encerramento do semestre, destacando os custos incorridos no computo geral do Estado, em cada uma das regiões administrativas e por setor econômico, em valores absolutos e per capita e, quando se tratar de setor econômico, por emprego direto no respectivo setor.

§ 5º - Compete a Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo efetuar o cálculo do custo anual de cada benefício fiscal relativo ao ICMS, seguindo a metodologia indicada pelo Comitê, utilizando as informações fiscais e cadastrais disponíveis de cada contribuinte, obtidas nos documentos fiscais, nas declarações prestadas pelos contribuintes e em outras fontes disponíveis, e apresentar os cálculos, as memórias de cálculos e os programas de computador utilizados, ao Comitê, para análise, auditoria e avaliação.

Artigo 3º - A avaliação de resultado de cada benefício relativo ao ICMS, em termos de custos incorridos, mensurados nos termos do artigo 2º, e de efeitos socioeconômicos decorrentes do benefício, será realizada pelo Comitê Gestor Estadual de **Avaliação de Resultados de Benefícios Fiscais**.

§ 1º - O Comitê Gestor Estadual de **Avaliação de Resultado de Benefícios Fiscais** será composto 05 (cinco) **membros**, com experiência profissional em avaliação de políticas públicas, indicados respectivamente pelas seguintes entidades:

1 – Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo;

2 – Tribunal de Contas do Estado;

3 – Secretaria da Casa Civil;

4 – Secretaria da Fazenda;

5 – Federações da Indústria, do Comércio, da Agricultura e do Transporte.

§ 2º - O Comitê será presidido pelo **membro** indicado pela Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento da Assembleia Legislativa, e suas decisões serão tomadas pela maioria absoluta de votos de seus integrantes, cabendo ao Presidente do Comitê proferir o voto de desempate, quando necessário.

§ 3º - Compete ao Comitê:

1 – elaborar a metodologia para mensurar os efeitos socioeconômicos decorrentes do benefício fiscal concedido;

2 – elaborar a metodologia para comparar os custos tributários incorridos com os efeitos socioeconômicos decorrentes do benefício fiscal concedido;

3 – elaborar a metodologia para comparar efeitos socioeconômicos esperados, quando da aprovação ou prorrogação da vigência do benefício, com os efeitos decorrentes do benefício concedido;

4 – elaborar metodologia para avaliar os benefícios fiscais, comparativamente, uns aos outros, classificando-os em termos de custo e de efeitos socioeconômicos obtidos;

5 – propor a manutenção ou prorrogação de cada benefício fiscal vigente no Estado;

6 – apresentar os resultados preliminares aos representantes técnicos dos **setores econômicos**, de que trata o § 2º do artigo 2º, para coleta de críticas e sugestões relativas à metodologia, aos dados utilizados e à execução dos cálculos;

7 – divulgar os resultados finais semestralmente a sociedade, até um ano após o encerramento do semestre.

Artigo 4º - O Governo do Estado poderá enviar projeto de lei a Assembleia Legislativa do Estado propondo a instituição, a manutenção, a prorrogação ou a reformulação de benefício fiscal relativo ao ICMS no Estado de São Paulo, com objetivo de aperfeiçoar a legislação tributária vigente.

§ 1º - O projeto de que trata o caput deve estar acompanhado de estimativa de renúncia fiscal, no exercício em que ele deva gerar efeitos, e nos dois exercícios seguintes, para que a matéria seja analisada e votada pela Assembleia Legislativa do Estado.

§ 2º - A Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo poderá consultar os comitês de que tratam os artigos 2º e 3º, ao analisar projeto de lei propondo a instituição, a manutenção, a prorrogação ou a reformulação de benefício fiscal relativo ao ICMS no Estado de São Paulo.

§ 3º - Os benefícios fiscais que não foram objeto da proposta de manutenção ou prorrogação pelo Comitê Gestor Estadual de Avaliação de Resultado de Benefícios Fiscais e não sejam mantidos ou prorrogados por lei específica aprovada até o término do ano civil, serão extintos:

1 – em 1º de março do ano seguinte, caso o benefício tenha sido instituído sem duração determinada;

2 – na data do término de sua vigência, se o benefício tiver sido concedido por período determinado de validade.

Artigo 5º - Os **membros** indicados para integrar os comitês de que tratam os artigos 2º e 3º exercerão suas atribuições sem prejuízo de vencimentos e quaisquer vantagens de seus cargos e funções, e os indicados que não exerçam atividade remunerada na entidade que o indicou, serão remunerados, caso assim haja avença entre o interessado e a entidade.

§ 1º - Na hipótese de **membro servidor público**, titular de cargo efetivo, aprovado em concurso público, ficará afastado das atividades correspondentes às funções que exerce, sem prejuízo de salários e outras remunerações e vantagens, durante o período que integrar o comitê.

§ 2º - Os **membros** indicados para integrar os comitês serão afastados:

- 1 – a pedido do próprio membro;
- 2 – a pedido do órgão ou entidade que o tenha indicado, mediante a indicação de outro membro para o comitê;
- 3 – a pedido da Corregedoria Geral do Estado, nos casos previstos em lei ou em regimento.

Artigo 6º - Os benefícios fiscais relativos ao ICMS, vigentes no Estado de São Paulo na data da publicação desta lei, serão extintos no dia 1º de março do segundo ano subsequente a publicação, exceto se:

- I – for mensurado e avaliado, nos termos dos artigos 2º e 3º, e tenha sido proposta sua manutenção ou prorrogação, nos termos do § 3º do artigo 3º, ou;
- II – for mantido ou prorrogado, por lei específica, aprovada após a publicação desta lei;
- III – tiver sido concedido prazo certo

Artigo 7º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

A Constituição Federal atribui aos Estados a competência para instituir, disciplinar, administrar e cobrar impostos, taxas e contribuições. Dentre estes impostos se destaca o ICMS, previsto no artigo 155, inciso II.

Todavia a própria Constituição Federal estabelece limites ao poder de tributar e regras orçamentárias que devem ser observadas pelos Estados.

No que se refere aos limites ao poder de tributar, destacam-se aquelas previstas nos artigos 5º e 150 da CF, destacando-se a vedação de exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça, bem como a necessidade de lei específica para conceder qualquer subsídio, isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão.

Neste sentido a Carta Magna atribuiu ao Poder Legislativo estadual o controle sobre a legislação tributária, notadamente na parte relativa à definição de montante a ser cobrado de cada sujeito passivo, seja ele contribuinte ou responsável tributário.

Todavia, dentre os inúmeros benefícios fiscais relativos ao ICMS vigentes no Estado de São Paulo, listados, em especial, nos Anexos I, II e III, do Regulamento do ICMS, instituído pelo Decreto 45.490 de 2000, e no Decreto 63.320, de 2018, diversos foram os casos de concessão do benefício sem observação estrita das regras previstas na Constituição Federal.

Alguns foram instituídos sem a prévia autorização dos demais Estados, como exige o artigo 155, § 2º, XII, “g”, da CF. Outros foram instituídos sem lei estadual específica, como exige o artigo 150, § 6º, do mesmo diploma constitucional.

A irregularidade relativa à ausência de autorização dos demais Estados foi remediada pela aprovação da Lei Complementar Federal nº 160, de 2017, e do Convênio ICMS nº 190/2017, todavia resta remediar a irregularidade relativa à ausência de lei específica para a instituição, modificação, prorrogação ou revogação dos benefícios fiscais relativos ao ICMS.

Cabe destacar que o STF já se manifestou em diversos julgamentos pela impossibilidade de o Poder Legislativo estadual delegar a competência de instituir ou de modificar benefícios fiscais, inclusive os relativos ao ICMS, ao Poder Executivo estadual.

O poder de isentar submete-se às idênticas balizas do poder de tributar, com destaque para o princípio da legalidade tributária que a partir da EC 03/1993 adquiriu destaque ao prever lei específica para veiculação de quaisquer desonerações tributárias (art.150 §6º, in fine). Os convênios CONFAZ têm natureza meramente autorizativa ao que imprescindível a submissão do ato normativo que veicule quaisquer benefícios e incentivos fiscais à apreciação da Casa Legislativa. A exigência de submissão do convênio à Câmara Legislativa do Distrito Federal evidencia observância não apenas ao princípio da legalidade tributária, quando é exigida lei específica, mas também à transparência fiscal que, por sua vez, é pressuposto para o exercício de controle fiscal-orçamentário dos incentivos fiscais de ICMS. [ADI 5.929, rel. min. Edson Fachin, j. 14-2-2020, P, DJE de 6-3-2020.]

ICMS. Benefício fiscal. Ausência de lei específica internalizando o convênio firmado pelo Confaz [Conselho Nacional de Política Fazendária]. Jurisprudência desta Corte reconhecendo a imprescindibilidade de lei em sentido formal para dispor sobre a matéria. (...) Os convênios são autorizações para que o Estado possa implementar um benefício fiscal. Efetivar o beneplácito no ordenamento interno é mera faculdade, e não obrigação. A participação do Poder Legislativo legitima e confirma a intenção do Estado, além de manter hígido o postulado da separação de poderes concebido pelo constituinte originário. [RE 630.705 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 11-12-2012, 1ª T, DJE de 13-2-2012.]

Sendo assim, e nos termos do parecer da d. Procuradoria-Geral da República, concedo, “ad referendum” do E. Plenário desta Suprema Corte, o provimento cautelar requerido, para suspender, até final julgamento da presente ação direta, a eficácia, a execução e a aplicabilidade do art. 26, I, do Anexo II do Decreto nº 45.490/2000 (acrescentado pelo Decreto estadual nº 48.112/2003) e do art. 1º, XXIII, do Decreto nº 51.624/2007, na redação dada pelo Decreto nº 57.144, de 18/07/2011, ambos do Estado de São Paulo, sustando, ainda, cautelarmente, sempre “ad referendum” do Plenário do Supremo Tribunal Federal, qualquer interpretação que,

fundada nos arts. 84-B, II, e 112, ambos da Lei paulista nº 6.374/89, torne possível a edição de atos normativos, por parte do Estado de São Paulo e de seu Governador, que outorguem benefícios fiscais ou financeiros, bem assim incentivos compensatórios pontuais, dos quais resulte redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus tributário, em matéria de ICMS, sem que tais medidas sejam precedidas da necessária celebração de convênio no âmbito do CONFAZ. [ADI 4.635 MC / SP, de 22/10/2012]

Cabe ao Poder Legislativo autorizar a realização de despesas e a instituição de tributos, como expressão da vontade popular. Ainda que a autorização orçamentária para arrecadação de tributos não mais tenha vigência ("princípio da anualidade"), a regra da legalidade tributária estrita não admite tributação sem representação democrática. Por outro lado, a regra da legalidade é extensível à concessão de benefícios fiscais, nos termos do art. 150, § 6º, da Constituição. Trata-se de salvaguarda à atividade legislativa, que poderia ser frustrada na hipótese de assunto de grande relevância ser tratado em texto de estatuta ostensivamente menos relevante. Porém, no caso em exame, é incontroverso que o benefício fiscal foi concedido com a anuência dos Legislativos local e estadual (Resolução 265/1973 da Câmara Municipal e Resolução 1.065/1973 da Assembleia Legislativa). Portanto, está afastado o risco de invasão de competência ou de quebra do sistema de checks and counterchecks previsto no art. 150, § 6º, da Constituição. [RE 414.249 AgR, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 31-8-2010, 2ª T, DJE de 16-11-2010.] [RE 539.130, rel. min. Ellen Gracie, j. 6-10-2009, 2ª T, DJE de 5-2-2010]

Assim, o fundamento maior deste projeto de lei é permitir que, de forma organizada e transparente, o Poder Legislativo estadual exerça sua competência constitucional de controlar, caso a caso, a instituição, a modificação e a revogação dos benefícios fiscais relativos ao ICMS no Estado de São Paulo, questões de fundamental importância para o desenvolvimento econômico-financeiro de um ente da Federação brasileira, motivo pelo qual submetemos a presente propositura à avaliação dos demais membros deste Legislativo.

Sala das Sessões, em 30/6/2020.

a) Campos Machado - PTB