

PODER LEGISLATIVO  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

*“Missão: Legislar em defesa da sociedade, fiscalizar os atos do Poder Executivo, otimizar as forças internas e envolver a população na busca de soluções para as demandas sociais”.*

**Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária**

Parecer nº 119/2019/CFAEO/

Referente ao PL 738/2019 que **“Isenta a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) constituídas nos Municípios do Estado de Mato Grosso do pagamento de ICMS, incidente sobre o consumo de energia elétrica.”**

Autor: Deputado Paulo Araújo

**I – Relatório**

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 16/07/2019, sendo colocada em pauta no dia 16/07/2019. Cumprida a pauta foi encaminhada à Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora em 24/07/19. Após foi enviada a esta Comissão em 25/07/19, tudo conforme as folhas nº 2 e 3/verso.

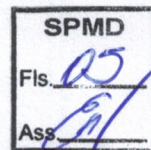
Submete-se a esta Comissão o Projeto de Lei nº. 738/19, de autoria do Deputado Paulo Araújo, conforme sumário supra. Não foram apresentados substitutivo ou emendas, na órbita desta comissão.

Segundo o Projeto de Lei, ficarão as Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) constituídas nos Municípios do Estado de Mato Grosso isentas dos pagamento de ICMS, incidente sobre o consumo de energia elétrica.

O autor justifica que a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) surgiu em 1954, no Rio de Janeiro e hoje em dia atende aproximadamente 250.000 pessoas com deficiência intelectual e múltipla diariamente.

A APAE tem por incumbência gerar e germinar ações de defesa de direitos e prevenção, orientações, prestação de serviços, apoio à família, voltados progresso da qualidade de vida da pessoa com deficiência e à constituição de uma sociedade justa e solidária.





PODER LEGISLATIVO  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

*“Missão: Legislar em defesa da sociedade, fiscalizar os atos do Poder Executivo, otimizar as forças internas e envolver a população na busca de soluções para as demandas sociais”.*

Com funcionamento em 68 municípios do Estado de Mato Grosso, a APAE se sobressai com resultados significativos e que conjeturam o trabalho e as conquistas do Movimento Apaeano na luta pelos direitos das pessoas com deficiência.

De tal modo, com o desígnio de defender e apoiar esse trabalho elogiável efetuado pela aludida Associação, bem assim perante a Frente Parlamentar em defesa da APAE e das Associações Pestalozzi, pouco tempo antes instituída por esta Casa de Leis, que constatou todas as dificuldades arrostadas por essas associações, faz-se indispensável a concepção da aludida dispensa do pagamento de ICMS.

Na sequência do processo legislativo, os autos foram encaminhados a esta Comissão para a emissão de parecer quanto ao mérito e adequação financeira e orçamentária.

É o relatório.

## II – Análise

Pertence a esta Comissão, em harmonia com o artigo 369, inciso II, alíneas “a” e “e” do Regimento Interno, emitir parecer a todos os projetos quanto aos aspectos orçamentários e financeiros em todas as proposições que competir e, em especial, nas que tratam da legislação orçamentária, envolvendo o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentária, a lei orçamentária anual, os créditos adicionais e suas alterações, bem como controlar a arrecadação, distribuição dos tributos e contribuições.

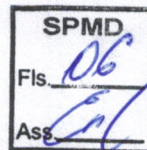
Conforme previsto no caput do artigo 198, inciso II, b do Regimento Interno, a distribuição de matérias às Comissões será feita por despacho do Presidente, observadas as seguintes normas: II) b) à Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária, quando abranger aspectos financeiros e orçamentário, para o apreciação da respectiva adequação e compatibilidade.

Nessa senda, o exame de adequação financeira e orçamentária deve levar em consideração a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei Responsabilidade Fiscal) e a Lei nº 4.320, de 1964, que estabelece normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

O abalancamento da compatibilidade remete ao cumprimento do disposto nas seguintes leis orçamentárias: Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual.

EJS





PODER LEGISLATIVO  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

*“Missão: Legislar em defesa da sociedade, fiscalizar os atos do Poder Executivo, otimizar as forças internas e envolver a população na busca de soluções para as demandas sociais”.*

No que toca à tramitação e abordagem do tema, o Regimento Interno prevê dois casos: no primeiro, verifica-se a existência de lei que trate especificamente do tema abordado. Se confirmada, o projeto será arquivado. No segundo, a existência de projetos semelhantes tramitando. Se houver, a propositura deverá ser apensada.

Conforme averiguações realizadas tanto na rede mundial quanto na rede local da Assembleia não foi encontrado nenhum projeto de lei ou lei referente ao tema em análise, conferindo dessa forma os requisitos necessário à análise do mérito da iniciativa.

Sob o enfoque da análise por mérito, a propositura pode ser avaliada mediante os seguintes aspectos: oportunidade, conveniência, relevância social e exame de adequação e compatibilidade financeira e orçamentária.

Preliminarmente, para contextualização, ressalta-se que a Renúncia Fiscal tem sido mira de apreensão dos administradores públicos quase todos os países do mundo. No Brasil o tema recebeu evidência, especialmente, depois a edição da Lei Complementar 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que disciplinou a sua aplicação.

A União, os Estados e os Municípios vêm empregando amplamente esse dispositivo como forma de controle dos desequilíbrios econômicos e sociais. Porém, os entes federativos estatais, sobretudo, e os municipais usam, muitas vezes, de forma indiscriminada com o desígnio de atrair investimentos suscitando a chamada "guerra fiscal".

A concessão de benefícios fiscais é uma ferramenta muito útil disponível aos entes federativos. Em primeiro lugar, serve para promover o desenvolvimento, atraindo novas firmas ou expandindo as já existentes, à guisa de suscitar novos empregos e aumentar a renda *per capita* da população. Em segundo lugar, serve para diminuir as desigualdades sociais, desonerando a população de baixa renda do pagamento de alguns tributos, como é o caso de isenção de produtos da cesta básica.

Pode-se, então, asseverar que é profícuo o emprego dessas ferramentas que tem finalidades econômicas e sociais. Devido a sua seriedade a matéria é tratado em toda a estrutura jurídico brasileiro: constitucional, legal e infra legal. A Constituição Federal de 1988 em seus artigos 70 e 165, § 6º, institui o controle sobre as renúncias de receita, com a finalidade de promover o equilíbrio financeiro da união, estados e municípios.

A Lei de Responsabilidade Fiscal fundou em seu artigo 11 o imperativo de instituição, previsão e ativa arrecadação de todos os tributos de competência constitucional dos entes da Federação, como condição essencial da responsabilidade na gestão fiscal. Isso significa que cada esfera de governo deverá aproveitar de maneira apropriada a sua alicerce tributário e, assim, ter competência de aferir qual a sua receita,

EJS





## PODER LEGISLATIVO

### ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

*"Missão: Legislar em defesa da sociedade, fiscalizar os atos do Poder Executivo, otimizar as forças internas e envolver a população na busca de soluções para as demandas sociais".*

tendendo ao não-comprometimento das metas de resultados fiscais antecipadamente instituídas, com previsão, até mesmo, de penalidades institucionais. O dispositivo legal aludido está em inteirada harmonia com o princípio da indisponibilidade, pela administração, dos bens e interesses públicos, integrante do regime jurídico-administrativo.

#### **Condições e Limites para a Renúncia de Receitas**

Além da apreensão com a eficiência na instituição, previsão e arrecadação de tributos, a Lei de Gestão colocou requisitos e limites para a renúncia de receitas tributárias, que fez jus a tratamento específico, disciplinado na Seção II – "Da Renúncia de Receita" do Capítulo III – "Da Receita Pública". O art. 14 da LRF trata a propósito da renúncia de receita.

Em síntese o artigo traz regras para a concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita tributária como forma de controle de sua utilização pelos entes federativos.

A análise desse artigo demanda, essencialmente, a elucidação de alguns conceitos importantes que aparecem no citado dispositivo legal e a sua adequação para a situação do Estado de Mato Grosso.

#### **Benefícios e incentivos fiscais**

O artigo apresenta requisições atinentes a incentivos ou benefícios de caráter tributário da qual derive renúncia de receitas. Deve-se fundar a diferença existente entre eles que, a princípio, é de gênero e espécie, pode-se dizer que 'todo incentivo é benefício, mas nem todo benefício é incentivo'.

Benefícios fiscais são consideradas as medidas de cunho extraordinária, relevantes, formadas para a defesa de interesses públicos extrafiscais que sejam superiores aos da própria tributação que impedem. Já incentivos fiscais, igualmente localizado na esfera da extrafiscalidade, consiste na redução do *quantum debeatur* de caráter tributário, ou ainda na supressão da exigibilidade. Sua criação, quando autêntica, constitui ferramenta de ação econômica e social tendo por fim à consecução do bem comum.

Nessa vereda, percebe-se que benefício fiscal é toda generosidade tributária que propenda a atender interesse público de toda natureza, enquanto que incentivo, sendo benefício específico, é uma ferramenta adequada a atender interesse de natureza econômica e social, como geração de empregos, ampliação de salários, diminuição de preços de produtos, etc. Sintetizando, o incentivo fiscal estimula atividades econômicas em troca de compensações de natureza social.





PODER LEGISLATIVO  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

*"Missão: Legislar em defesa da sociedade, fiscalizar os atos do Poder Executivo, otimizar as forças internas e envolver a população na busca de soluções para as demandas sociais".*

### Renúncia de receitas tributárias

Porém, o artigo não disciplina nenhum formato de incentivo ou benefício de caráter tributário, apenas aqueles de que derivem **renúncia de receita tributária**. Apresenta-se infra o entendimento de renomados autores sobre esse instituto.

No exemplo dos nobres juristas Ives Gandra da Silva Martins e Carlos Valder do Nascimento, a expressão renúncia de receita alude à *"desistência do direito sobre determinado tributo, por abandono ou desistência expressa do ente federado competente para sua instituição"*.

Para Martins e Nascimento (2001, p. 94), a renúncia de receita manifesta a abdicação do direito sobre algum tributo, por abandono ou desistência expressa do ente federativo competente para a sua criação. De maneira que importa sempre numa renúncia ou numa desistência espontânea, pela qual o titular de um direito deixa de usá-lo ou proclama que não desusa utilizar. Nesse caso, a renúncia deriva da concessão de incentivos fiscais.

A renúncia de receita, de acordo com Silva (1997, p. 701), *"importa sempre num abandono ou numa desistência voluntária, pela qual o titular de um direito deixa de usá-lo ou anuncia que não o quer utilizar"*.

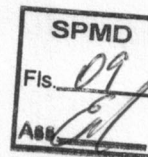
Assim, a renúncia consiste na quantia de ingressos que o Fisco deixa de receber ao conceder um tratamento distinto que se afasta do instituído como caráter geral na legislação tributária.

A renúncia deve ser levada em consideração no momento das previsões de receita ou devem ser indicadas medidas compensatórias, por meio do aumento de receitas, provenientes da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

O legislador se preocupou em explicar no § 1º do artigo 14 da LRF a abrangência da acepção de renúncia de receita para os limites instituídos *"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."*

O dispositivo aludido oferece sete hipóteses que devem ser consideradas como renúncia de receita, sendo que para as quatro primeiras situações – anistia, remissão, subsídio e crédito presumido – a Lei não impõe qualquer condição para que elas integrem o conceito de renúncia; mas para as três últimas hipóteses – isenção, redução de alíquota





## PODER LEGISLATIVO

### ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

*"Missão: Legislar em defesa da sociedade, fiscalizar os atos do Poder Executivo, otimizar as forças internas e envolver a população na busca de soluções para as demandas sociais".*

e base de cálculo e outros benefícios – o legislador atribuiu adjetivação peculiar, entendendo como renúncia, somente as isenções em caráter não geral, a mudança de alíquota ou alteração de base de cálculo que provoque diminuição discriminada de tributos ou contribuições (isenções parciais), e outros benefícios equivalentes a tratamento diferenciado.

Para as três últimas situações percebe-se que o desígnio do legislador não foi outra, senão a de restringir a incidência da norma estabelecendo condições para a sua aplicação.

Infere-se que apenas serão definidas como renúncia de receita, as hipóteses que privilegiem e favoreçam particularmente certo contribuinte. Se os quatro primeiros institutos são considerados renúncia de receita sem qualquer condição, deve-se explicar o alcance da definição de cada um dos três últimos do contorno em que foram especificados.

#### **A Isenção não geral**

A isenção é suposição de não incidência tributária legitimamente considerada. De pois de apresentar o fato gerador da obrigação tributária, hipótese legal de incidência do tributo, o legislador afasta desse campo de incidência certos fatos ou atos que passam a ser insuscetíveis de tributação.

Porém, a isenção somente será avaliada como renúncia tributária para efeito do artigo 14 da LRF se for de natureza não geral. Infere-se que esta foi uma aberta escolha do legislador federal que instituiu que: Isenção não geral é renúncia e Isenção geral não é renúncia. A questão é saber a definição da expressão "não geral" do § 1º, do aludido dispositivo legal. Consultando o dicionário HOUAISS, temos:

**Geral.** adj. 2g. 1 comum: coletivo, generalizado, genérico, global, universal (lei g.) 2 extenso: abrangente, extensivo, genérico, largo, lato (sentido g. de uma palavra) 3 total: completo, generalizado, global, integral (greve g.) (anestesia g.) parcial 4 vago: abstrato, genérico, impreciso, indeterminado, indistinto, superficial (deu-lhe uma visão g. do ocorrido).

Se **Geral** adverte abrangência, amplitude, extensivo, indistinto, etc. **não geral** é exatamente o contrário trazendo em seu bojo a ideia de especial, específico, individual, particular, próprio, singular, limitado, restrito, etc.

Conforme definição do ilustre Ruy Barbosa Nogueira, "a isenção concedida em caráter geral pode ser gozada por todos aqueles que se encontrem na situação descrita pela lei, independentemente de requerimento".





PODER LEGISLATIVO  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

*"Missão: Legislar em defesa da sociedade, fiscalizar os atos do Poder Executivo, otimizar as forças internas e envolver a população na busca de soluções para as demandas sociais".*

---

A isenção especial (não geral) é realizada, em cada caso, por expeço da autoridade administrativa, em solicitação com o qual o interessado comprove atender aos requisitos antevistos em lei ou contrato para sua concessão.

Observe-se o que diz o CTN a propósito de isenções não concedidas em caráter geral, classificadas de forma doutrinária como especiais: *"Art. 179. 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."*

Portanto, pretender-se-ia restringir a aplicação das isenções não gerais tratadas pelo § 1º, do art. 14, da LRF como apenas aquelas efetivadas, por expeço da autoridade administrativa, por meio de solicitação com a qual o interessado comprove completar as condições e do cumprimento dos requisitos antevistos em lei ou contrato para sua concessão. Entretanto, não foi só isso que o legislador da LRF pretendeu.

Na realidade, nem toda isenção não geral dependerá de solicitação do interessado. Do mesmo modo, nem toda isenção determinada, específica, discriminada, particular, individual será não geral, pois poderá estar conectada a alguma política pública sendo, portanto, geral.

**Alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique em redução discriminada de tributos ou contribuições**

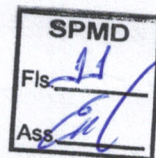
Quando se enseja mudança de alíquota ou variação de base de cálculo que provoque diminuição discriminada de tributo ou contribuição configura-se renúncia fiscal para efeito do artigo 14 da LRF.

A expressão "redução", que deriva do latim *reductio*, de *reducere* (reduzir), é utilizada, na linguagem jurídica, em vários sentidos. No presente texto legal foi aplicado com a acepção de diminuir, isto é, reduzir o *quantum* da soma do tributo, com incentivo à atividade produtiva.

Mas para assinalar, renúncia tributária não é qualquer espécie de alteração de percentual ou mutação de base de cálculo, tem que provocar em diminuição discriminada de tributos ou contribuição. O termo discriminada tem o seguinte significado de acordo com o dicionário HOUAISS:

**Discriminar.** v. 1 distinguir: diferenciar, discernir, separar (d. o certo do errado) confundir, misturar 2 especificar: arrolar, determinar, listar (d. os artigos em falta) 3 segregar: apartar, isolar, separar (d. os negros é crime) congregar, irmanar.





## PODER LEGISLATIVO

### ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

*“Missão: Legislar em defesa da sociedade, fiscalizar os atos do Poder Executivo, otimizar as forças internas e envolver a população na busca de soluções para as demandas sociais”.*

---

Frente ao revelado, pode-se entender que alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique em redução discriminada de tributos ou contribuições é renúncia de receita, de onde também se infere, com clareza e segurança que a redução da base de cálculo indiscriminada, genérica, ampla e abrangente não constituir-se-ia como renúncia.

#### **Outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado**

O legislador alarga as possibilidades de renúncia fiscal no momento em que menciona "outros benefícios", isto é, pode ser qualquer um, indo além daqueles relacionados no texto legal. Entretanto, faz uma observação, desde "que correspondam a tratamento diferenciado". Para elucidar, veja-se o que significa a palavra "diferenciado" constante no dicionário HOUAISS, abaixo descrito:

**Diferenciar.** v. 1 discernir: separar (d. uma coisa de outra) 2 reconhecer: identificar (de longe não consegue d. as letras) sin. geral: diferenciar, discriminar, distinguir; ant. geral: confundir, misturar.

Isto é, quaisquer benefícios que possuam tratamento diferenciado, específico, especial deve ser avaliado como renúncia de receita para efeito das exigências instituídas no artigo 14 da LRF.

#### **Benefícios permanentes**

Os benefícios permanentes deverão ser considerados para avaliação do impacto orçamentário-financeiro somente no exercício em que deva iniciar sua validade e nos dois seguintes, segundo institui o artigo 14 da LRF.

Porém, tratando-se de benefícios continuados, mas dependentes de pedido de renovação anual, cada pedido deve ser avaliado como renúncia de receita. Nesse caso, ele é incerto e não suscita direito de continuação para o contribuinte.

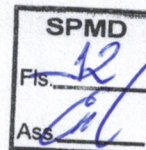
De tal modo, cada pedido de renovação é que deve ser considerado como ato de renúncia de receita, com eficácia apenas para o orçamento seguinte à renovação. As medidas de compensação, se indispensáveis, de modo óbvio, envolverão exclusivamente o atinente exercício financeiro abrangido pela perda de receita.

A ocasião em que ocorre a renúncia de receita, regra geral, sucede no momento em que, por ato administrativo despachado frente à solicitação do contribuinte, é conferido o benefício fiscal antevisto em lei. Ocorre que existem leis de efeito concreto que concedem o benefício fiscal diretamente a um determinado contribuinte, já o identificando antecipadamente, com o que se abstrai de qualquer conduta administrativa

---

EJS





PODER LEGISLATIVO  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

*"Missão: Legislar em defesa da sociedade, fiscalizar os atos do Poder Executivo, otimizar as forças internas e envolver a população na busca de soluções para as demandas sociais".*

posterior propensa a rematar a finalidade legal. Neste caso, a própria lei consoma a renúncia de receita, por si só, devendo por isso indicar desde já as medidas de compensação cabíveis, as quais deverão ser efetivadas imediatamente.

**O que se deve fazer no momento em que acontece renúncia de receita**

A partir do aparecimento da LRF, qualquer ato que envolva renúncia de receita deve ser antecedido de meticoloso estudo e planejamento, à guisa de apontar as implicações imediatas e futuras a propósito da arrecadação e sugerir as medidas de compensação oportunas. São pressupostos para a renúncia de receitas (LRF, art. 14, "caput" e incisos I e II):

- a) abalçamento do impacto orçamentário-financeiro no ano em que começar a validade da renúncia e nos dois subsequentes;
- b) atendimento ao aventado na Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- c) demonstração pelo proponente de que a renúncia foi levada em conta no orçamento de receita da lei orçamentária e de que não comprometerá as metas de resultados fiscais antevistas no anexo de metas fiscais da LDO;
- d) adoção de medidas de contrapeso no ano em que principiar a vigência da renúncia e nos dois subsequentes, mediante aumento da receita, derivado da aumento de alíquotas, aumento da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Importante explicar que as medidas deverão ser praticadas antes da edição do ato de concessão ou aumento do incentivo ou benefício fiscal. Infere-se que das quatro suposições para a renúncia de receita antes elencados, os dois últimos são rotativos, ou seja, ou um ou outro deve ser obrigatoriamente tomado, segundo colocado nos incisos I e II do artigo 14 da LRF.

Essa alternância implica a seguinte implicação: se a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e não comprometerá as metas de resultados fiscais antevistas no anexo de metas fiscais da LDO não é exigida a adoção de medidas de compensação. Caso adverso, é mandatória a adoção de medidas de compensação, as quais deverão ser praticadas antes da edição do ato de concessão ou acréscimo do incentivo ou benefício fiscal.

Para afastar a cobrança de medidas de compensação não é suficiente que a perda de receita tenha sido respeitada na estimativa de receita da lei orçamentária, mas se estabelece de maneira cumulativa que a perda de receita não comprometa as metas de resultados fiscais antevistas no anexo de metas fiscais da LDO.

EJS





PODER LEGISLATIVO  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

*“Missão: Legislar em defesa da sociedade, fiscalizar os atos do Poder Executivo, otimizar as forças internas e envolver a população na busca de soluções para as demandas sociais”.*

---

Assim, considera-se que as medidas de compensação implicam situações não concebidas na lei orçamentária, renúncia de receita cujo soma não tenha sido pré-deduzido da previsão orçamentária. Porém, a necessidade ou não de medidas de compensação depende também do exame da lei de diretrizes orçamentárias.

‘ Nesta vereda, conclui-se que é indispensável, inicialmente, para o ente tributante, entender o que é, de fato, renúncia de receita para, em seguida, tomar as medidas oportunas antes oferecidas como vindicação de uma gestão responsável.

### **Renúncia de receita em Mato Grosso**

O Estado de Mato Grosso e todos os outros estados federativos das três órbitas governamentais criam benefícios e incentivos fiscais para equilibrar o desenvolvimento e promover atividades de ordem econômica com contrapartida social.

Dos benefícios e incentivos fiscais relacionados no artigo 14 da LRF que são considerados renúncia de receita o Estado de Mato Grosso emprega praticamente todos eles, máxime no momento em que consideramos as diferente ocasiões de seu uso, conforme a necessidade e conveniência.

Alguns desses institutos são conferidos ininterruptamente como é o caso de isenções e diminuição de base de cálculo, e ficam em uso por múltiplos anos sucessivos, outros são instituídos em ocasiões específicas, como a remissão e anistia.

Em Mato Grosso alguns dos benefícios e incentivos fiscais são concedidos de maneira irrestrita, como nas isenções não gerais, entre as quais pode-se mencionar as isenções dos insumos agrícolas instituídas por convênio entre os estados federados. Enquanto que para outros são postos critérios de enquadramento como requisição para a concessão com, até mesmo, publicação de ato do órgão que o conferiu, como nos Programas de Desenvolvimento.

Todos os estados federados, entre os quais o Estado de Mato Grosso devem satisfazer às normas constitucionais de concessão de benefícios e incentivos fiscais (imunidades tributária) como os definidos em relação aos livros, periódicos e jornais e o papel para a sua impressão que possuem alcance em todo território nacional e, assim, não devem ser entendidos como renúncia de receitas.

A Lei Complementar 87/96, conhecida como Lei Kandir, institui benefícios e incentivos fiscais como as isenções de ICMS das mercadorias para a exportação que vigora em todos os Estados brasileiros e, ainda, pela sua natureza genérica, não devem ser considerados como renúncia de receitas para efeito das medidas do artigo 14 da LRF.





PODER LEGISLATIVO  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

*“Missão: Legislar em defesa da sociedade, fiscalizar os atos do Poder Executivo, otimizar as forças internas e envolver a população na busca de soluções para as demandas sociais”.*

Os benefícios e incentivos fiscais estabelecidos pelo Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, sejam eles autorizativos ou impositivos, quando concedidos em caráter genérico, indiscriminado e sem objetivar tratamento individualizado, com grande relevância econômica e social para os entes federativos que o aprovam, como normalmente são definidos, não devem ser considerados como renúncia de receita.

A redução de alíquota e base de cálculo para os produtos da cesta básica, por exemplo, não se enquadra no conceito de renúncia de receita para os fins do artigo 14 da LRF, por ser estabelecido de forma geral e, inclusive, pela sua relevância social.

**O que deve ser considerado para considerar a renúncia de receitas**

No tocante à anistia, à remissão, ao subsídio e ao crédito presumido presentes no artigo 14 da LRF não são estabelecidas quaisquer condições para concebê-los como renúncia de receita, assim, em relação a estes, o Estado de Mato Grosso deve cumprir as medidas oportunas determinadas no aludido dispositivo legal.

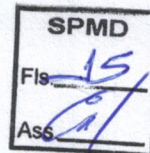
Mas para a concessão dos outros três benefícios deve-se analisar os requisitos instituídos, mencionados na LRF: isenção em caráter **não geral**, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que **implique redução discriminada** de tributos ou contribuições, e outros benefícios que **correspondam a tratamento diferenciado**.

Assim, apenas serão entendidos como renúncia de receita aquelas derivadas de benefícios que tem caráter específica, discriminada e com tratamento diferenciado. A apreciação dos benefícios outorgados pelo Estado para fins de enquadramento no disposto acima deve ser ponderada com observação dos requisitos e formas da sua concessão. Apenas se aplica as medidas de controle e compensação antevista no artigo 14 da LRF nas circunstâncias acima previstas.

Os Programas de Desenvolvimento do Estado de Mato Grosso conferem benefício em geral de: isenção, redução de base de cálculo e diferimento e crédito presumido. Esses Programas, embora sejam de caráter contínuo, apresentam benefícios particulares para os contribuintes que devem individualmente completar certas condições e que são sempre reanalisados para a sua renovação.

Nesses casos, deve-se entender que o benefício teve seu começo na ocasião da sua concessão ou renovação e não na data da publicação da lei que o concedeu, uma vez que é nessa ocasião que o contribuinte pode desfrutá-lo. Assim, as medidas ordenadas para controle e compensação devem se limitar àqueles benefícios formalmente concedidos.





## PODER LEGISLATIVO

### ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

*“Missão: Legislar em defesa da sociedade, fiscalizar os atos do Poder Executivo, otimizar as forças internas e envolver a população na busca de soluções para as demandas sociais”.*

---

A LRF no artigo 14 institui como vindicação que a renúncia de receita deverá estar escoltada de estimativa do impacto orçamentário financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes. Logo aqueles benefícios de natureza permanente conferidos pelo Estado que já foram considerados em mais de dois anos ulteriores à sua prática não deverão mais serem lembrados nas exigências do aludido dispositivo legal.

Pelo revelado, conclui-se que o Estado de Mato Grosso deve considerar como renúncia de receita, para os fins do artigo 14 da LRF, as resultantes de benefícios e incentivos fiscais, segundo especificado no §1º do aludido dispositivo legal: em relação aos quatro primeiros instrumentos (anistia, remissão, subsídio e crédito presumido) não existe nenhum requisito para serem entendidos como renúncia. Logo, devem ser levados em conta para fins das medidas de controle e compensação; em relação aos outros três, deve-se analisar as condições colocadas.

Os benefícios e incentivos estabelecidos na Constituição Federal e na Lei Complementar 87/96 possuem caráter genérico e, assim, não devem ser considerados como renúncia de receitas.

Do mesmo modo, os benefícios e incentivos aprovados pelo CONFAZ, conferidos em caráter genérico, indiscriminado e sem objetivar tratamento individualizado não devem ser entendidos como renúncia de receitas.

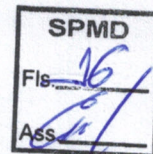
Quando os benefícios e incentivos já foram considerados nos dois anos futuros a sua implementação não deverão mais ser observados em relação as medidas estabelecidas no artigo 14 da LRF.

Deve-se ter atenção quanto aos benefícios de caráter permanente como os Programas de Desenvolvimento do Estado de Mato Grosso que precisam de renovação periódica que são considerados em relação a cada uma delas e, assim, observadas anualmente.

É importante realçar que o Deputado Paulo Araújo, por meio da iniciativa em apreciação, almeja empregar o princípio da extrafiscalidade relativa ao ICMS. A extrafiscalidade tem por objetivo precípua ou dominante a obtenção de resultados econômicos ou sociais por meio do uso do mecanismo fiscal e não a obtenção de receitas para financiar as despesas públicas.

Em harmonia como o que menciona Ives Gandra Martins e Carlos do Nascimento, na obra “Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal (Ed. Saraiva, 2011) o vocábulo isenção deriva do latim *eximire* e é usada no sentido de eximir-se do sujeito





PODER LEGISLATIVO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

*“Missão: Legislar em defesa da sociedade, fiscalizar os atos do Poder Executivo, otimizar as forças internas e envolver a população na busca de soluções para as demandas sociais”.*

passivo da composição do crédito tributário, seguindo o Código Tributário Nacional, uma vez que, como elemento excludente, evita que o lançamento seja concretizado.

Esse preceito cumpre a regra presente na Constituição Federal, segundo o qual cabe à lei complementar regular como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

A Constituição Federal estabelece no seu art. 155, § 2º, XII, “g”, que compete a Lei Complementar Federal regulamentar a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, poderá ser concedido isenções, incentivos e benefícios fiscais.

O mencionado dispositivo regulamentador foi amparado pela Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975 que, em seu art. 1º, parágrafo único, IV, estabelece que qualquer incentivo que leve à diminuição de ICMS deve ser concebido nos termos de convênios celebrizados e sancionados pelos Estados e pelo Distrito Federal.

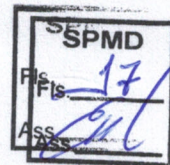
A pretensão do presente projeto de desobrigar a APAE do pagamento do ICMS acarretará redução de receitas tributárias e, conseqüentemente, renúncia de receita. Nessa trilha, o art. 14, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, considera como a renúncia de receita a anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, 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.

Sem embargo, a isenção como instrumento de política fiscal é legal e largamente empregada por todos os entes da Federação Brasileira. Todavia, sendo a isenção uma forma de renúncia de receita, sua concessão está condicionada à observação dos ditames impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei Complementar nº 24/1975, bem assim de acordo entre os Estados no âmbito do CONFAZ.

O artigo 14 da Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) institui que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar escoltada de abalancamento do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva começar sua validade e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

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





## PODER LEGISLATIVO

### ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

*“Missão: Legislar em defesa da sociedade, fiscalizar os atos do Poder Executivo, otimizar as forças internas e envolver a população na busca de soluções para as demandas sociais”.*

b) estar seguida de medidas de compensação, no período mencionado no artigo através do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Apesar de o desígnio do autor ser sublime e da expressiva relevância social da proposição, após diagnóstico, verificou-se que a mesma não observa as disposições apontadas pela mencionada legislação fiscal, lei de responsabilidade fiscal, e CONFAZ. Consequentemente, é admissível considerar que existe incompatibilidade financeira e orçamentária.

Deve-se louvar a bravura e a diligência do parlamentar proponente em beneficiar a Associação em apreço. Porém, não é satisfatório que os desígnios do Projeto de Lei, conferindo benefício fiscal, sejam os mais briosos. A Constituição Federal, complementada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, e o CONFAZ demandam que sejam mensurados os impactos nas finanças públicas, permitindo a ponderação da relação custo e benefício.

Dessa forma, será simplificada a missão dos membros do Poder Legislativo de cometer a avaliação de merecimento, ao ponderar as repercussões da medida na programação dos investimentos e na prestação de serviços públicos sob a responsabilidade do Estado, que poderão perder qualidade, devido à diminuição de recursos financeiros, prejudicando a comunidade.

Assim sendo, esta Relatoria sugere que a iniciativa de lei em mote não tenha prosseguimento no processo legislativo desta Casa, para que não comprometa as finanças do Estado, assegurando prudência financeira e orçamental.

É o parecer.

### III – Voto do Relator

Pelas razões expostas, quanto ao **mérito**, voto pela **rejeição** do **Projeto de Lei nº 738/2019**, de autoria do Deputado Paulo Araújo.

Sala das Comissões, em 04 de 09 de 2019.





PODER LEGISLATIVO  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

“Missão: Legislar em defesa da sociedade, fiscalizar os atos do Poder Executivo, otimizar as forças internas e envolver a população na busca de soluções para as demandas sociais”.

IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei nº 738/19 - Parecer nº 119/2019/CFAEO
Reunião da Comissão em 04 / 09 / 2019
Presidente: Deputado Romaldo Junior
Relator: Deputada Janaina Rival

Voto Relator
Pelas razões expostas, quanto ao <b>mérito</b> , voto pela <b>rejeição</b> do <b>Projeto de Lei nº 738/2019</b> , de autoria do Deputado Paulo Araújo.

Posição na Comissão	Identificação do(a) Deputado(o)
Relator	[Signature]
Membros	[Signature]
	[Signature]
	[Signature]