Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 1273/14
PLCL Nº 014/14

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PARECER Nº 380 /14 – CCJ
À CONTESTAÇÃO AO PARECER Nº 315/14 - CCJ

Inclui inc. XXVI no *caput* do art. 21 da Lei Complementar nº 7, de 7 de dezembro de 1973 – que institui e disciplina os tributos de competência do Município –, e alterações posteriores, dispondo acerca da base de cálculo do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) para os serviços que especifica.

Vem a esta Comissão, para parecer, a Contestação ao Parecer nº 315/14 – CCJ, de autoria do vereador Márcio Bins Ely.

O Parecer nº 315/14 – CCJ opinou (fls. 15 a 21), *in verbis*:

> Diante do acima esposado, examinado os aspectos constitucionais, legais e regimentais, manifesto Parecer pela existência de óbice de natureza jurídica para a tramitação do Projeto. (grifei).

É o relatório, sucinto.

O vereador proponente argúi, em síntese, na presente Contestação, que a Constituição Federal de 1988 atribui aos municípios a competência legislativa para instituir o ISSQN, sendo desnecessário o cumprimento do artigo 14, inc. I, da LC nº 101/2000, pois trata-se, na espécie, de benefício fiscal de caráter geral, não se caracterizando, assim, renúncia de receita, uma vez que incrementa o recolhimento do ISS, gerando novos empregos e aumentando a economia da cidade.

Condições e Limites para a Renúncia de Receitas

Além da preocupação com a eficiência na instituição, previsão e arrecadação de tributos, a Lei de Gestão estabeleceu condições e limites para a renúncia de receitas tributárias.

PARECER Nº 380 /14 – CCJ
À CONTESTAÇÃO AO PARECER Nº 315/14 – CCJ

O art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF – versa sobre a renúncia. Destaca-se, abaixo, o referido dispositivo legal:

> 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.
> § 1° 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.
> § 2° 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.
> § 3° 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 § 1°;
> II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

<u>Benefícios e incentivos fiscais</u>

O artigo 14 da LC nº 101/2000 traz exigências em relação a incentivos ou benefícios de natureza tributária da qual decorra renúncia de receitas. Resta estabelecer a diferença que existe entre eles que, a princípio, é de gênero e espécie, pode-se dizer que todo incentivo é benefício, mas nem todo benefício é incentivo.

Cumpre registrar que os benefícios fiscais são considerados as medidas de caráter excepcional, relevantes, instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais que sejam superiores aos da própria tributação que impedem.

PARECER Nº380 /14 – CCJ
À CONTESTAÇÃO AO PARECER Nº 315/14 – CCJ

Já incentivos fiscais, também situado no âmbito da extrafiscalidade, consistem na redução do *quantum debeatur* de natureza tributária, ou mesmo na eliminação da exigibilidade. Sua instituição, quando legítima, representa instrumento de ação econômica e social objetivando a consecução do bem comum.

Renúncia de receitas tributárias

Entretanto, o artigo 14 da LC nº 101/2000 não veio disciplinar qualquer forma de incentivo ou benefício de natureza tributária, mas, somente aqueles de que decorram renúncias de receita tributária.

A expressão renúncia de receita refere-se à desistência do direito sobre determinado tributo, por abandono ou desistência expressa do ente federado competente para sua instituição.

A renúncia consiste, portanto, no montante de ingressos que o Fisco deixa de receber ao outorgar um tratamento diferenciado que se afasta do estabelecido 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 teve a preocupação de esclarecer, no § 1º do artigo 14 da LRF, o alcance do significado de renúncia de receita para os limites estabelecidos, a saber:

> 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 mencionado apresenta 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.

PARECER Nº 380 /14 – CCJ
À CONTESTAÇÃO AO PARECER Nº 315/14 – CCJ

Já para as três últimas hipóteses – isenção, redução de alíquota e base de cálculo e outros benefícios – o legislador impôs adjetivação específica, considerando como renúncia apenas as isenções em caráter não geral, a alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições (isenções parciais), e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

Para as três últimas situações é fácil perceber que a intenção do legislador não foi outra, senão a de restringir a incidência da norma estabelecendo condições para a sua aplicação.

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

Quando se promove alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributo ou contribuição configura-se renúncia fiscal para efeito do artigo 14 da LRF.

O termo redução, que deriva do latim *reductio*, de *reducere* (reduzir), é empregado, na linguagem jurídica, em diversos sentidos. No presente texto legal foi aplicado com o significado de diminuir, isto é, reduzir o *quantum* do montante do tributo.

Como se denota, é indispensável à previsão dos efeitos das alterações da legislação tributária possa produzir, quantificadas e medidas, visto que, além de atender o estabelecido na Constituição Federal e na LRF, "permite a avaliação da sua relação custo/benefício e facilitam a tarefa dos ilustres membros do Poder Legislativo de, quanto ao mérito, analisar as repercussões na programação dos investimentos e da prestação dos serviços públicos, que poderão sofrer solução de continuidade ou perda de qualidade, por redução de recursos financeiros, causando prejuízo à parcela da comunidade que os demanda, comparativamente com o benefício a ser concedido"[1].

Como esposado no Parecer ora vergastado, o benefício fiscal previsto na Proposição, embora vise incentivar o turismo, em nosso entender viola o

---

[1] CIOFI, Paulo Roberto. Os requisitos legais necessários para a concessão de anistias fiscais pelos municípios. Considerações. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 13, n. 1899, 12 set. 2008. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/11712>. Acesso em: 29 jul. 2014.

PARECER Nº 380 /14 – CCJ
À CONTESTAÇÃO AO PARECER Nº 315/14 – CCJ

princípio da razoabilidade (ou proibição de excesso), previsto no artigo 37 da Constituição Federal, visto que a proposta pretende reduzir em 60% a tributação dos serviços previstos nos subitens 9.02[2] e 17.10[3] da lista da incidência de ISSQN estabelecida na LC nº 07/73, já a partir do mês seguinte ao de sua vigência, sem estar acompanhada do montante da receita.

Portanto, em que pese o mérito da Proposição, sustentamos que a iniciativa em comento ofende a ordem constitucional e infraconstitucional vigentes, especialmente os princípios da razoabilidade, igualdade tributária, interesse público e capacidade contributiva, além de não observar e descumprir os preceitos estabelecidos pela LC nº 101/01 (LRF).

Diante do acima exposto, examinados os aspectos constitucionais, legais e regimentais, manifesto Parecer pelo improvimento da presente irresignação, e mantenho opinião pela **existência de óbice** de natureza jurídica para a tramitação do Projeto.

Sala de Reuniões, 12 de novembro de 2014.

Vereador Waldir Canal,
Relator.

[2] 9.02 - Agenciamento, organização, promoção, intermediação e execução de programas de turismo, passeios, viagens, excursões, hospedagens e congêneres.

[3] 17.10 - Planejamento, organização e administração de feiras, exposições, congressos e congêneres.

PARECER Nº 380 /14 – CCJ
À CONTESTAÇÃO AO PARECER Nº 315/14 – CCJ

Aprovado pela Comissão em 18 - 11 - 14

Vereador Reginaldo Pujol – Presidente

Vereador Marcelo Sgarbossa

Vereador Nereu D'Avila – Vice-Presidente

Vereador Márcio Bins Ely

CONTRA

Vereador Elizandro Sabino

Vereador Valter Nagelstein

/JS/LAB