

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 459, DE 2017

*Passou projeto em
Plenário, em 5/12/17
17h50*

Altera a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, para dispor sobre a cessão de direitos creditórios originados de créditos tributários e não tributários dos entes da Federação, e a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), para prever o protesto extrajudicial como causa de interrupção da prescrição e para autorizar a administração tributária a requisitar informações a entidades e órgãos públicos ou privados.

Autor: Senado Federal

Relator: Deputado ANDRÉ FIGUEIREDO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 459, de 2017, promove alterações na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, a fim de possibilitar a cessão de direitos de crédito tributários e não-tributários, observadas as condições que estabelece.

Além disso, a proposição altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional – para:

a) incluir o protesto extrajudicial como causa de interrupção da prescrição da ação para a cobrança do crédito tributário;

b) permitir que a Fazenda Pública possa requisitar informações cadastrais e patrimoniais de sujeitos passivos a órgãos e entidades públicos ou privados; e

c) possibilitar a colaboração de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes visando ao compartilhamento de bases de natureza cadastral e patrimonial.

Por fim, a proposição enuncia que as cessões de direitos creditórios realizadas até a data de sua publicação continuam regidas pelas regras então aplicáveis.

Nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, compete à Comissão de Finanças e Tributação a apreciação, além do mérito, dos aspectos de sua adequação e compatibilidade orçamentária e financeira.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe à Comissão de Finanças e Tributação, como já brevemente mencionado, apreciar os aspectos de compatibilidade e adequação da proposição com o Plano Plurianual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com o Orçamento Anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, art. 53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1996, que "estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira".

Nos termos regimentais, somente as proposições que "importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública" estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária, regra esta também prevista no art. 9º da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, *in verbis*:

"Art. 9º Quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira deve-se concluir no voto final que à Comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não."

A *priori*, é de se mencionar que a proposição tem, no que concerne à cessão dos créditos, caráter normativo, tanto assim que seu próprio texto exige lei específica para a efetiva concessão de eficácia normativa ao instituto.

Nesse sentido, no tocante aos aspectos orçamentários e financeiros, pode-se, quando muito, questionar se as disposições constantes da proposição violam os regramentos constitucionais que lhe são pertinentes. À luz dessa premissa, observa-se que não se pode afirmar categoricamente, à luz do art. 1º, que o eventual deságio cessão dos créditos tributários ou não-tributários importe diminuição de receitas públicas.

Isso porque, como já salientado na Comissão de Finanças e Tributação pelo nobre Deputado Alfredo Kaefler durante a apreciação do Projeto de Lei nº 3.337, de 2015, o qual trata de matéria semelhante à ora em análise, estudos apontam que a Receita Federal norte-americana (Internal Revenue Service – IRS) arrecada mais ao conceder descontos do que promovendo a cobrança integral dos créditos¹. Não foi por outra razão que, naquela oportunidade, a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira desta Casa se manifestou no sentido de que a matéria não provoca repercussão negativa no campo orçamentário.

No tocante às demais regras constitucionais pertinentes aos aspectos orçamentários e financeiros, os §§ 2º a 6º do art. 39-A que se pretende introduzir no texto da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, apresentam as necessárias salvaguardas.

No mesmo sentido, as regras previstas nos arts. 2º e 3º não apresentam impactos negativos no orçamento público, seja por diminuição de receitas, seja por aumento de despesas, dado seu caráter normativo.

¹ OEI, Shu-Yi. Getting More by asking less: justifying and reforming tax law's offer-incompromise procedure. In: **University of Pennsylvania Law Review**:2012, n. 160, pp. 1.083-1.084.

Por essa razão, dado o caráter eminentemente normativo da proposição, a qual deve se fazer acompanhar de leis específicas dos entes da Federação para que venha a atingir sua eficácia normativa, somos pela não implicação orçamentária e financeira do Projeto de Lei Complementar nº 459, de 2017.

Quanto ao mérito, observamos, preliminarmente, que a matéria deve efetivamente ser veiculada sob a forma de Projeto de Lei Complementar, seja por se inserir na temática das normas de gestão financeira e patrimonial da administração (art. 165, § 9º, da Constituição), seja por regular normas gerais em matéria de Direito Tributário (art. 146, III, da Constituição). Cabe registrar, inclusive, que as modificações tributárias promovidas pelo Projeto buscam reduzir a evasão fiscal e encontram respaldo no entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário 601314.

Em linhas gerais, nos manifestamos favoravelmente à proposição, com as seguintes ressalvas que, a nosso ver, demandam aprimoramento redacional.

No *caput* do proposto art. 39-A a ser acrescentado à Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, consta que os entes da Federação poderão ceder onerosamente "direitos originados de créditos tributários e não-tributários". Consideramos que a expressão "direitos originados" é despicienda, pois o que é cedido é a própria arrecadação, mantendo-se os privilégios e as garantias do crédito tributário, como já o enuncia o § 1º, I, do mesmo dispositivo. Além disso, optamos por manter na redação apenas os débitos inscritos em dívida ativa, uma vez que, conforme estabelecido no art. 2º, § 3º, da Lei nº 6.830, de 1980, a inscrição em dívida ativa se constitui no ato de controle administrativo da legalidade, indispensável para evitar a cessão de créditos tributários ilegais ou mesmo inexistentes – Emenda nº 1.

Entendemos ainda que o inciso IV do mesmo § 1º deve receber um pequeno acréscimo, para deixar claro que a cessão de crédito **não abrange outras garantias adicionais por parte do ente público, seja para o**



cessionário, seja para o investidor que adquirir qualquer título derivado dessa cessão – Emenda nº 2.

Consideramos, por outro lado, que a redação proposta ao inciso V do mesmo § 1º pode levar à errônea interpretação de que somente é cedido o direito autônomo a créditos "constituídos e reconhecidos" pelo devedor, vale dizer, dívidas confessadas. Entendemos que, muito provavelmente, o dispositivo citado, em sua parte final, busca diferenciar o crédito tributário lançado do meramente comunicado pelo contribuinte ao Fisco, o qual, nos termos do art. 5º, § 1º, do Decreto-lei nº 2.124, de 13 de junho de 1984, caracteriza confissão de dívida e instrumento hábil e suficiente para a exigência do referido crédito. A nosso ver, tanto o crédito lançado, como o confessado estão constituídos na forma da legislação tributária, de modo que estamos afastando a errônea interpretação, a nosso ver, apontada – Emenda nº 3.

Ajustamos o § 2º do art. 39-A, pois a redação original dispõe que a cessão de direitos creditórios “preservará a base de cálculo das vinculações constitucionais no exercício em que o contribuinte efetuar o pagamento”. Isso causa dois problemas: primeiro, ela se refere a um evento futuro e incerto, que ocorrerá depois da venda dos créditos; segundo, a expressão “base de cálculo” se refere ao montante a ser arrecadado, mas as vinculações constitucionais, via de regra, são definidas em percentuais de receitas. Para corrigir isso, alteramos a redação de modo que cessão de direitos creditórios preservará os percentuais previstos na Constituição Federal das vinculações e da repartição de receitas que estiverem em vigor no exercício financeiro em que a receita dessa cessão for arrecadada. – Emenda nº 4

Ademais, fizemos um ajuste no § 6º, para deixar claro que a vinculação das receitas decorrente da cessão dos créditos deverá obedecer ao art. 167, IV, da Constituição Federal², sanando eventual inconstitucionalidade

2 Art. 167. São vedados: [...]

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações

desse parágrafo. Além disso, ressaltamos que essa vinculação somente será realizada após o repasse da parcela pertence ou que deve ser transferida a outros entes federativos, por força de disposição constitucional, garantindo que nenhum ente federativo seja prejudicado, levando em consideração o disposto nos §§ 2º e 3º do art. 39-A. – Emenda nº 5.

Entendemos que a redação do § 7º deve ser aperfeiçoada, de modo a introduzir critérios para o procedimento de leilão dos créditos da dívida ativa. Assim, o edital deverá conter os limites da taxa de administração e do deságio segundo a classificação do crédito e de seu risco, o montante original do crédito, o montante consolidado e as premissas de cálculo de sua atualização, o número dos processos administrativos e das certidões de dívida ativa que lastreiam o crédito, o número de eventuais processos judiciais de cobrança, as condições de pagamento da contraprestação devida à União e as metas de incremento de arrecadação – Emenda nº 6.

Fizemos alterações nos incisos do § 8º do art. 39-A do Projeto, os quais impediam a participação de instituições financeiras controladas pelos entes federativos, na aquisição dos créditos da dívida ativa, em qualquer situação. O § 8º foi incluído por meio de Emenda, quando da tramitação do projeto no Senado Federal, com o objetivo de evitar a burla ao art. 36 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF)³, que impede a concessão de operações de crédito de instituição financeira estatal ao ente federativo controlador. A cessão de créditos oriundos de parcelamento de receitas futuras poderia ser considerada uma operação de crédito disfarçada. Por conta disso, alteramos esse parágrafo de modo a permitir somente a aquisição de créditos oriundos de dívidas ou de parcelas de dívidas vencidas, ou seja, em atraso no pagamento – Emenda nº 7.

de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003)

³ Art. 36. É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.
Parágrafo único. O disposto no caput não proíbe instituição financeira controlada de adquirir, no mercado, títulos da dívida pública para atender investimento de seus clientes, ou títulos da dívida de emissão da União para aplicação de recursos próprios.



Quanto ao § 10 do mesmo art. 39-A, entendemos que também é necessário fazer ajuste, para definir que **a autorização legislativa para cada operação deve estabelecer os limites de deságio e o horizonte temporal das parcelas vincendas que poderão ser abrangidas**. Por exemplo, em relação aos débitos parcelados, a lei deverá definir quantas parcelas mensais serão abrangidas pela cessão, de modo que seja possível dimensionar o impacto orçamentário e financeiro sobre as próximas gestões – Emenda nº 8.

Por fim, acrescentamos o § 11 ao art. 39-A, para definir que a receita decorrente da cessão dos créditos deve ser classificada de forma idêntica à classificação que seria adotada no pagamento tempestivo do crédito de origem, nos termos do art. 11, § 4º da Lei nº 4.320/1964. Embora a cessão de créditos possa ser considerada, doutrinariamente, uma receita de capital (alienação de bens), vale lembrar que os créditos cedidos serão formados, em sua maioria, por receitas correntes (tributárias e de contribuições). Assim, o uso dessa classificação da receita da venda dos créditos como receita de capital poderia diminuir a receita corrente líquida recebida pelos entes federativos, o que interfere nos limites de despesas com pessoal definidos nos arts. 19 e 20 da LRF. – Emenda nº 9. A fim de aprimorar esses dispositivos, estamos apresentando as nove emendas em anexo.

Em face do exposto, votamos pela **não-implicação orçamentária e financeira do Projeto de Lei Complementar nº 459, de 2017**, e, no mérito, pela **aprovação, com a adoção das nove emendas modificativas que acompanham o presente Parecer**.

Sala das Sessões, em de de 2018.


Deputado ANDRÉ FIGUEIREDO
Relator

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 459, DE 2017

EMENDA Nº 1

Dê-se ao *caput* do art. 39-A introduzido pelo art. 1º na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, a seguinte redação:

"Art. 39-A. A União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município poderá ceder onerosamente, nos termos desta Lei Complementar e de respectiva lei específica federal, estadual, distrital ou municipal, conforme o caso, o direito ao recebimento de créditos tributários inscritos em dívida ativa ou não tributários, a pessoas jurídicas de direito privado ou a fundos de investimentos regulados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM)."

Sala das Sessões, em de de 2018.


Deputado ANDRÉ FIGUEIREDO
Relator

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 459, DE 2017

EMENDA Nº 2

Dê-se ao inciso IV do § 1º do art. 39-A introduzido pelo art. 1º na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, a seguinte redação:

"IV - realizar-se mediante operação definitiva, isentando o cedente de qualquer tipo de responsabilidade, compromisso, garantia ou dívida perante o cessionário e o investidor, de modo que a obrigação de pagamento dos direitos creditórios cedidos permaneça, a todo tempo, com o devedor ou contribuinte;"

Sala das Sessões, em de de 2018.


Deputado ANDRÉ FIGUEIREDO
Relator

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

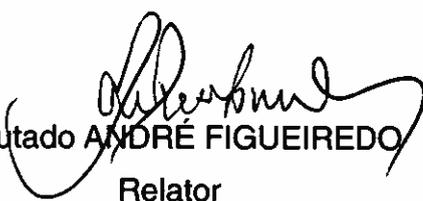
PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 459, DE 2017

EMENDA Nº 3

Dê-se ao inciso V do § 1º do art. 39-A introduzido pelo art. 1º na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, a seguinte redação:

"V - abranger apenas o direito autônomo ao recebimento do crédito;"

Sala das Sessões, em de de 2018.


Deputado ANDRÉ FIGUEIREDO

Relator

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 459, DE 2017

EMENDA Nº 4

Dê-se ao § 2º do art. 39-A introduzido pelo art. 1º na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, a seguinte redação:

"§ 2º A cessão de direitos creditórios preservará os percentuais previstos na Constituição Federal das vinculações e da repartição de receitas em vigor no exercício financeiro em que a receita dessa cessão for arrecadada."

Sala das Sessões, em de de 2018.


Deputado ANDRÉ FIGUEIREDO

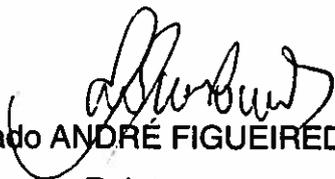
Relator

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 459, DE 2017****EMENDA Nº 5**

Dê-se ao § 6º do art. 39-A introduzido pelo art. 1º na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, a seguinte redação:

"§ 6º A receita decorrente da venda de ativos de que trata este artigo observará o disposto no art. 167, inciso IV da Constituição Federal, e no art. 44 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e, após o repasse da parcela arrecadada que pertence ou que deve ser transferida a outros entes federativos, por força de disposição constitucional, deverá ser destinado, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) do montante arrecadado a despesas associadas a regime de previdência social, e o restante, a despesas com investimentos."

Sala das Sessões, em de de 2018.


Deputado ANDRÉ FIGUEIREDO
Relator

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 459, DE 2017

EMENDA Nº 6

Dê-se ao § 7º do art. 39-A introduzido pelo art. 1º na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, a seguinte redação:

"§ 7º A cessão de direitos creditórios de que trata este artigo dar-se-á por leilão, observado o seguinte:

I – a cessão dos créditos poderá ocorrer em bolsa de valores ou por intermédio de sociedade de propósito específico criada para este fim pelo ente cedente, hipótese em que a contratação de tal sociedade para a promoção do leilão está dispensada de licitação;

II – o instrumento convocatório do leilão conterà os limites da taxa de administração e do deságio segundo a classificação do crédito e de seu risco, o montante original do crédito, o montante consolidado e as premissas de cálculo de sua atualização, o número dos processos administrativos e das certidões de dívida ativa que lastreiam o crédito, o número de eventuais processos judiciais de cobrança, as condições de pagamento da contraprestação devida à União e as metas de incremento de arrecadação."

Sala das Sessões, em de de 2018.


Deputado ANDRÉ FIGUEIREDO
Relator

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 459, DE 2017

EMENDA Nº 7

Dê-se ao § 8º do art. 39-A introduzido pelo art. 1º na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, a seguinte redação:

“§ 8º A instituição financeira controlada pelo ente federado cedente somente poderá participar de operação de aquisição primária dos direitos creditórios desse ente, adquirir ou negociar direitos creditórios desse ente em mercado secundário, ou realizar operação lastreada ou garantida pelos direitos creditórios desse ente, quando esses direitos forem oriundos de dívidas vencidas ou parcelas de dívidas vencidas.”

Sala das Sessões, em de de 2018.


Deputado ANDRÉ FIGUEIREDO
Relator

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 459, DE 2017

EMENDA Nº 8

Dê-se ao § 10 do art. 39-A introduzido pelo art. 1º na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, a seguinte redação

“§10. A cessão de direitos creditórios é limitada ao estoque de créditos existentes até a data de publicação da respectiva lei federal, estadual, distrital ou municipal que conceder a autorização legislativa para a operação, a qual estabelecerá os limites de deságio e o horizonte temporal das parcelas vincendas que poderão ser abrangidas.”

Sala das Sessões, em de de 2018.


Deputado ANDRÉ FIGUEIREDO
Relator

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

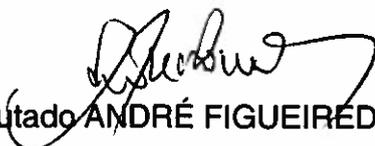
PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 459, DE 2017

EMENDA Nº 9

Inclua-se o § 11 ao art. 39-A introduzido pelo art. 1º na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, a seguinte redação:

"§ 11 A receita decorrente da venda de ativos de que trata este artigo será classificada de maneira idêntica à classificação que seria adotada no pagamento tempestivo do crédito de origem, nos termos do art. 11, § 4º desta Lei. "

Sala das Sessões, em de de 2018.


Deputado ANDRÉ FIGUEIREDO
Relator