

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 4.596, DE 2012

Dispõe sobre a Contribuição para o Programa de Integração Nacional e a COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social e dá providências correlatas.

Autor: Deputado ARNALDO FARIA DE SÁ

Relator: Deputado ZECA DIRCEU

I - RELATÓRIO

Propõe o ilustre Deputado Arnaldo Faria de Sá alterar a forma de cobrança da contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins, atribuindo ao segmento industrial o papel de substituto tributário. A mudança, no entender do autor, deve aplicar-se tanto ao regime cumulativo quanto ao não cumulativo.

O cálculo do valor devido por cada contribuinte se faria, nos termos da proposição, com base na diferença entre os preços médios do varejo e da indústria, determinados em pesquisas realizadas por órgãos públicos ou por instituições privadas. Para essa finalidade, empregar-se-ia fórmula matemática especificada em demonstrativo técnico no próprio Projeto, a fim de se determinar um IMC (índice de margem de contribuição), em forma percentual, aplicável ao preço de venda da indústria com vistas a estimar o valor agregado nas etapas posteriores da cadeia de distribuição e comercialização. Sobre essa margem incidiriam, então, as alíquotas do regime não cumulativo, para a determinação do tributo devido.

Justifica-se a medida, no entender do autor, pela necessidade de se aperfeiçoar o recolhimento da contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins, com vistas a reduzir a sonegação e equilibrar a concorrência.

Nos termos regimentais, a matéria foi distribuída a esta Comissão, para a análise de mérito e adequação orçamentária e financeira, e para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para apreciação da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Decorrido o interstício regimental neste Colegiado, a proposta não recebeu emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cumpra a esta Comissão apreciar a proposição, em preliminar, quanto à compatibilidade com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, que “*estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira*”. As disposições contidas no art. 90 da Lei de Diretrizes Orçamentárias, para o exercício de 2014 (Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2014), e no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 5 de maio 2000) impõem a adoção de medidas saneadoras às proposições que concedam benefícios de natureza tributária que impactem a receita ou a despesa da União.

Tendo em vista as especificidades da proposta, o exame de adequação e compatibilidade orçamentário e financeira depende de análise mais abrangente, a envolver também aspectos de mérito.

De fato, em que pese à intenção indiscutivelmente positiva da proposta (o combate à sonegação e o aumento da eficiência), em uma economia complexa e multifária como a brasileira, não tem ela condições de implementar-se, na prática, por absoluta inviabilidade técnica, constitucional e jurídica. A aprovação do Projeto, assim, certamente redundaria em quebra

significativa na arrecadação dessas contribuições, tributos que afinal respondem por parcela importantíssima do orçamento da Seguridade Social.

A substituição tributária, como se sabe, é mecanismo de arrecadação que atribui a terceiros a responsabilidade pelo pagamento de obrigação decorrente de fato gerador relacionado ao contribuinte. No caso de fato posterior ao momento do recolhimento, como o que preconiza o presente Projeto – a chamada substituição tributária para a frente –, ocorre uma antecipação do tributo.

Assim, nos termos da proposição, o estabelecimento industrial deverá recolher tanto a parcela do PIS/Pasep e da Cofins correspondentes às suas próprias operações, quanto a que seria devida pelas empresas que integram as etapas seguintes do caminho do produto até o consumidor final, especialmente o distribuidor e o varejista. Para apurar o imposto devido nessas etapas, propõe-se fórmula de cálculo que considera a estimativa de variação entre o preço médio da indústria e o preço médio final da venda ao consumidor final.

Em primeiro lugar, a proposta não se faz acompanhar de demonstrativo que comprove a hipótese em que se fundamenta, vale dizer, a de que o modelo de tributação cogitado – baseado em uma estimativa da média da variação de preços nos vários ramos em que se divide a economia, em vez do faturamento efetivamente contabilizado pelas empresas –, tem de fato condições de arrecadar receitas equivalentes às recolhidas pelo sistema em vigor. Nessa ordem de ideias, não se podem considerar cumpridas as exigências da LRF, quanto à demonstração do provável impacto da proposta sobre o Orçamento da União.

Além disso, fixada assim em termos tão genéricos e abrangentes, a medida desconhece as heterogeneidades entre os diversos setores econômicos que operam no País, dando tratamento uniforme a cadeias de produção tão distintas quanto, por exemplo, o processamento de alimentos e a fabricação de eletrodomésticos. Desconhece, também, o mundo real da produção e comercialização, pressupondo que entre a indústria e o varejo o produto não sofre outra agregação de valor além do lucro do intermediário.

A proposta não responde, por exemplo, às questões interpostas pela industrialização em etapas, que é o mais comum, no mundo real: as múltiplas transformações cumulativas por que pode passar o produto,

dentro do próprio segmento industrial, que abrangem desde o processamento da matéria prima até a fabricação dos seus diversos componentes, a montagem final, a embalagem, o transporte e o armazenamento. O pressuposto de que se pode identificar, em tudo o que se fabrica no Brasil, correspondência inquestionável entre o bem que sai da indústria e o que chega ao consumidor, a fim de determinar a variação de preços tributável, não encontra respaldo na realidade.

A eficácia da técnica de arrecadação chamada de substituição tributária, ademais, depende de condições bastante específicas, pelo que não se deve aplicar indiscriminadamente, sem avaliação das características de cada setor econômico. A presunção de que na indústria esteja a etapa mais adequada para fazer incidir o tributo só se mostra verdadeira em alguns casos. Muitas vezes o melhor momento pode estar na distribuição, ou até mesmo no varejo. Em outros casos, a substituição simplesmente não convém.

Ainda que se tratasse de medida viável, contudo, e apenas para não desconsiderar os aspectos jurídicos também levantados pela proposta, vale registrar que ela desrespeita também a matriz constitucional das contribuições em questão – o faturamento –, fazendo-as incidir sobre uma estimativa de diferencial de preços médios do setor econômico.

Ao estabelecer método de tributação por estimativa, ademais, tributa não o fato gerador efetivamente praticado pelo contribuinte, mas um valor médio do seu setor econômico, afrontando o princípio constitucional da capacidade contributiva, por tratar todos os contribuintes segundo uma presunção que não corresponde à sua verdadeira situação econômica.

A adoção da média como base de cálculo de tributos, de outra parte, ainda que se pudesse considerar juridicamente admissível – o que não é o caso – padece também do inconveniente de favorecer quem pratica maiores variações de preços (acima da média, portanto), em detrimento dos contribuintes mais eficientes e competitivos, cujos preços variem menos entre a indústria e o varejo.

Acresce que a proposta submete, indistintamente, todos os contribuintes às alíquotas do regime não cumulativo, muito mais elevadas do que as que incidem sobre as operações do regime cumulativo. O regime

não cumulativo atualmente se aplica apenas a grandes empresas, tributadas pelo lucro real. O regime cumulativo, por sua vez, congrega mais de 80% dos contribuintes (micro, pequenas e médias empresas).

Diante de tamanha fragilidade técnica e jurídica, e ainda que se tivesse demonstrado a aptidão do regime proposto para arrecadar o volume de recursos previstos no orçamento para o modelo vigente, não parece absurdo prever a interrupção dos recolhimentos das referidas contribuições, no caso de conversão em lei do Projeto. Seja pela perplexidade quanto ao cálculo do montante devido, seja pela multiplicação de questionamentos judiciais, com perspectivas bastante concretas de sucesso, por parte do vasto universo de contribuintes que por ela poderiam ser prejudicados. Em tal cenário, nada improvável, pode-se antever uma grave quebra de receitas da União, para cuja compensação a proposta não prevê as medidas requeridas pelas leis que regem o orçamento público e pela LRF.

Por todo o exposto, **voto pela inadequação e incompatibilidade orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 4.596, de 2012**; prejudicado, nesse passo, o exame do mérito, nos termos do Regimento Interno.

Sala da Comissão, em de de 2014.

Deputado ZECA DIRCEU
Relator