



**CÂMARA DOS DEPUTADOS  
COMISSÃO DE FINAÇAS E TRIBUTAÇÃO**

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 181, DE 2015**

Modifica a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional, para dispor sobre cessão de créditos da dívida ativa consolidada a instituições financeiras.

**Autor:** Deputado **VICENTE CÂNDIDDO** e outros

**Relator:** Deputado **ALFREDO KAEFER**

**I - RELATÓRIO**

O Projeto de Lei Complementar nº 181, de 2015, acrescenta à Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional, o artigo 204-A, para permitir que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, mediante lei, cedam créditos tributários de sua dívida ativa consolidada a pessoas jurídicas de direito privado. Para tanto, autoriza que a operação se dê com deságio.

Apesar de cedido, o crédito manterá as garantias e privilégios assegurados à dívida ativa da Fazenda Pública. Ademais, poderá o cessionário transigir sobre o crédito com o devedor, sendo relevante ressaltar que o cedente (ente tributante) responderá somente pela existência e legalidade do crédito, e não por sua solvência.

A proposta prevê ainda que a cessão do crédito tributário não permitirá a expedição de certidão negativa de débitos com o Fisco. Ou seja, mantém-se a existência do crédito tributário, apenas transferindo sua execução e a destinação de eventual êxito arrecadatório ao particular que tomar o posto de credor.

O objetivo deste Projeto de Lei Complementar, segundo o autor, é conferir à Fazenda Pública um meio alternativo de cobrança da dívida ativa, e, assim, aumentar o aproveitamento de créditos de difícil recuperação.

Sugere que a transferência do direito ao crédito para instituições financeiras trará mais eficiência e economia à persecução da dívida, motivo pelo qual estas farão jus à remuneração consubstanciada no deságio.

O PLP foi despachado às Comissões de Finanças e Tributação (análise da compatibilidade e adequação orçamentária e financeira e do mérito) e de Constituição e Justiça e Cidadania, estando sujeito à apreciação do Plenário.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

### **Compatibilidade e Adequação Orçamentária e Financeira**

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, inicialmente apreciar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h” e 53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, que “estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”, aprovada pela CFT em 29 de maio de 1996.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016 (Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015), em seu art. 114, estabelece que somente será aprovado o projeto de lei ou editada a medida provisória que institua ou altere receita pública quando acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada, e que as proposições que tratem de renúncia de receita, ainda que sujeitas a limites globais, devem ser acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e correspondente compensação, consignar objetivo, bem como atender às condições do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Dispõe ainda que os projetos de lei aprovados ou medidas provisórias que resultem em renúncia de receita em razão de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial, ou que vinculem receitas a despesas, órgãos ou fundos, deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos.

O art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF exige estar a proposição acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, assim atender o disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma de duas condições alternativas.

Uma condição é que o proponente demonstre que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias. Outra condição, alternativa, é que a proposição esteja acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, da ampliação de base de cálculo ou da majoração ou criação de tributo ou contribuição, podendo o benefício entrar em vigor apenas quando implantadas tais medidas.

O Projeto de Lei Complementar nº 181, de 2015, ao permitir a cessão, com deságio, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, de créditos tributários de sua dívida ativa consolidada a pessoas jurídicas de direito privado, a princípio, geraria diminuição da receita pública, pois haveria de se configurar como perda potencial da receita inscrita como dívida ativa. Seria, portanto, renúncia de haveres do Erário na percepção de dívidas já consolidadas e objeto de cobrança pela União, aos cuidados da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

Contudo, o projeto de lei complementar abre nova possibilidade de assumpção de receitas, o que poderia impactar positivamente as receitas da União, a considerar a celeridade em que se dariam tais cessões de créditos e a baixa probabilidade de sua recuperação.

Indubitavelmente, há dificuldade do Estado em proceder à recuperação in totum de alguns créditos, haja vista o crescimento exponencial do estoque da Dívida Ativa da União, o que impõe refletir que parte relevante desse montante poderia se reverter em receita financeira efetiva se houvesse outro expediente que concedesse maior celeridade ao Estado de transformar créditos em ingressos ao erário. Nesse contexto, a venda de créditos a terceiros, na forma sugerida pelo presente projeto de lei complementar,

mediante a troca de créditos por pecúnia, inova o ordenamento de forma positiva do ponto de vista financeiro-orçamentário.

Assim, entendemos que o Projeto de Lei Complementar nº 181, de 2015, deve ser considerado adequado e compatível financeira e orçamentariamente, pois apresenta um novo instrumento para que o Estado consiga transformar em pecúnia créditos que dificilmente seriam honrados pelos contribuintes.

Pelo exposto, somos pela compatibilidade e pela adequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei Complementar nº 181, de 2015.

## **Mérito**

A proposta em análise traz interessante instrumento para a redução do enorme estoque da Dívida Ativa hoje enfrentada pela Administração tributária. Por certo, a possibilidade de transferência da dívida para entidades do setor privado interessadas é medida relevante a ser disponibilizada aos entes federados para que, ao analisar seu estoque de dívida, deliberem sobre a cessão dos créditos que entenderem convenientes.

Na esfera federal, por exemplo, apesar dos grandes esforços da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, é notório que a recuperação dos créditos inscritos na dívida ativa federal é lenta e pouco eficaz. Isso faz com que o estoque siga crescendo, assim como os custos de sua gestão e cobrança.

Para se ter ideia da dimensão do problema, é de se ressaltar que, em 2015, a Análise da Arrecadação das Receitas Federais publicada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) indicou a arrecadação de R\$ 1,22 trilhões, em relação a todas as receitas administradas pela RFB. Lado outro, ao final daquele ano, a dívida ativa da União rompia os R\$ 1,58 trilhões. Ou seja, se todo crédito tributário federal inscrito fosse recolhido, não seria preciso recolher um centavo de tributos federais por um ano – e ainda assim teríamos incremento arrecadatório de 29,5%.

Em suma, é inegável a existência do problema de recuperabilidade da dívida ativa, mesmo na esfera federal, em que teoricamente há mais estrutura, informações e capilaridade para a cobrança.

Diante do contexto apresentado, somos favoráveis ao Projeto, o qual se agrega a diversas medidas para conter o crescimento anual do estoque da dívida ativa.

Conquanto seja muito bem-vinda a proposição, temos que são necessárias adequações para melhor inseri-la em nosso ordenamento, que passamos a expor.

Primeiramente, entendemos que a modificação do polo credor do crédito deve se dar conjuntamente com a extinção da obrigação tributária, evitando-se o surgimento de sistema híbrido. É dizer, o crédito tributário cedido deve ser extinto, dando lugar ao surgimento de relação de crédito privado.

Para tanto, o instituto que melhor se alinha a este objetivo é o da novação, e não o da cessão. Como bem registra o Código Civil, dá-se a novação “quando, em virtude de obrigação nova, outro credor é substituído ao antigo, ficando o devedor quite com este.”

No lugar de persistir o crédito tributário – o que obriga o controle pela Administração fiscal –, inserimos o inciso XII ao art. 156 do Código Tributário Nacional, para prever a novação como hipótese de extinção daquele crédito. Assim, operada a novação da dívida, é extinto o crédito tributário (possibilitando, inclusive, a emissão de certidão negativa de débitos fiscais).

Importante alertar que, diferentemente do regime cível, a novação tributária se dará independentemente do consentimento do devedor. Como a novação ocorrerá com mais intensidade em relação a créditos de difícil recuperação, é possível que a localização do devedor já se torne empecilho ao prosseguimento da operação, quanto mais ao pensarmos na infinitude de devedores. Contudo, para que o devedor possa saber a quem deve, o § 3º do art. 174-A do CTN determina que a Fazenda Pública mantenha cadastro nominal atualizado dos credores das dívidas novadas.

Em relação às garantias e privilégios do crédito novado, estendemos aqueles aplicáveis ao crédito tributário (como já trazia o projeto em sua redação original). Entretanto, inserimos o § 5º para dispor que os interesses da Fazenda Pública prevalecem, em caso de concorrência de credores, sobre os do novo credor.

O PLP 181/2015 dispõe que a Fazenda Pública responde pela existência e legalidade do crédito transferido. Parece-nos adequado manter esta previsão, assegurando a substituição dos créditos eventualmente desconstituídos por outros de idêntico grau de recuperabilidade.

Por fim, aconselhamos a vedação da novação referente a créditos tributários que estejam com sua exigibilidade suspensa ou em relação aos quais esteja pendente de julgamento definitivo defesa ou ação judicial do contribuinte. Essa previsão evita que créditos altamente litigiosos sejam novados por valores vis. Igualmente, desestimula a litigiosidade por parte do devedor, o qual poderá se eximir de apresentar questionamentos e impugnações com o objetivo de não impossibilitar a novação de sua dívida (já que esta permite a transação com o credor adquirente).

Em face do exposto, voto pela compatibilidade e pela adequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei Complementar nº 181, de 2015, e, no mérito, por sua aprovação nos termos do substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2016.

Deputado ALFREDO KAEFER  
Relator



**CÂMARA DOS DEPUTADOS  
COMISSÃO DE FINAÇAS E TRIBUTAÇÃO**

**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 181, DE 2015**

Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional, para instituir a novação de crédito tributário.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, passa a vigorar com a seguinte redação:

*“Art. 156. ....*

*XII – a novação, por substituição do credor, nos termos do disposto no artigo 174-A.*

*..... (NR)”*

*“Art. 174-A. A lei pode autorizar a autoridade administrativa a promover, por despacho fundamentado, a novação, por substituição do credor, de crédito tributário inscrito como dívida ativa.*

*§ 1º A substituição de que trata o caput se dá em favor de pessoa jurídica de direito privado, mediante pagamento do valor da dívida novada, autorizado o deságio.*

*§ 2º A novação da obrigação tributária pode ser efetuada independentemente do consentimento do devedor.*

*§ 3º São autorizadas subsequentes substituições do polo credor, observado o § 2º, mediante prévia notificação à Fazenda Pública, que manterá cadastro nominal atualizado dos credores das dívidas novadas.*

§ 4º O crédito de natureza privada decorrente da operação de que trata o caput mantém as garantias e privilégios assegurados ao crédito tributário.

§ 5º Os privilégios de que trata o § 4º não podem ser opostos à Fazenda Pública em relação ao devedor comum.

§ 6º O novo credor é autorizado a transigir com o devedor sobre o pagamento da dívida.

§ 7º A Fazenda Pública responde apenas pela liquidez e certeza da dívida novada, assegurada a substituição do crédito desconstituído por outro de idêntico grau de recuperabilidade.

§ 8º Não pode ser objeto de novação o crédito tributário:

I – com a exigibilidade suspensa;

II – em relação ao qual esteja pendente de julgamento definitivo defesa em execução fiscal ou ação judicial autônoma que questione a validade do lançamento;

III – cujo contribuinte devedor seja Estado, Distrito Federal ou Município.”

Art. 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência e de acordo com sua análise de conveniência e oportunidade, a hipótese de extinção do crédito tributário de que trata o inciso XII do art. 156 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional).

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2016.

Deputado ALFREDO KAEFER

Relator