



CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL RODRIGO MARTINS

PROJETO DE LEI Nº 3.374, DE 2015

Permite a compensação de créditos relativos à subvenção econômica extraordinária concedida a produtores independentes de cana-de-açúcar e unidades industriais produtoras de etanol combustível com débitos tributários.

Autor: Deputado JHC;

Relator: Deputado RODRIGO MARTINS.

I – RELATÓRIO

De autoria do Deputado JHC, vem a este Colegiado a proposta de se permitir que as usinas de álcool combustível e produtores independentes de cana-de-açúcar façam a compensação, com débitos tributários, de créditos relativos às subvenções econômicas extraordinárias das Leis nº 12.865, de 2013, e 12.999, de 2014, instituídas com vistas a combater o impacto negativo de catástrofes climáticas que atingiram gravemente as lavouras de cana-de-açúcar entre os anos de 2011 e 2013.

Na justificativa, afirma-se que a União concedeu tais subvenções com o objetivo de amenizar os prejuízos sofridos, mas que, até o momento, alguns beneficiários ainda não haviam recebido os recursos. A possibilidade de compensação, nessa ordem de ideias, seria uma forma de agilizar o adimplemento desse passivo.

Distribuído à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), a este Colegiado, para análise de mérito e de adequação financeira e orçamentária (art. 54, do RI), e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para avaliação quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, tramita o Projeto em regime



CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL RODRIGO MARTINS

2

de prioridade, sujeito à apreciação conclusiva das Comissões, nos termos do art. 24, II, do Regimento Interno.

A CAPADR opinou pela aprovação da matéria. Considerou-se que as leis autorizativas da concessão de subvenção, pela União, não haviam ainda surtido seus efeitos, de modo que a possibilidade de compensação, ao parecer daquela Comissão, seria benéfica tanto para a União, que reduziria um *“passivo (...) com os beneficiários das subvenções, evitando dispêndio orçamentário em momento econômico delicado”*, quanto para os favorecidos, responsáveis por milhares de empregos diretos e indiretos, que receberiam um “fôlego” para aliviar as consequências negativas das *“políticas econômicas dos últimos anos”*.

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

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Cumpre à CFT, em preliminar, avaliar a adequação da proposta ao plano plurianual (PPA), à lei de diretrizes orçamentárias (LDO), ao orçamento anual e à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), nos termos do art. 32, inciso X, alínea “h” e do art. 53, inciso “II”, do Regimento Interno e de norma interna que *“estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”*, aprovada em 1996.

O art. 117 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017 – LDO/2017 (Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016) estabelece que:

Art. 117. As proposições legislativas e respectivas emendas, conforme art. 59 da Constituição Federal, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes,



CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL RODRIGO MARTINS

3

detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

Por sua vez, o art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) determina o que segue, *verbis*:

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”.

O Projeto de Lei nº 3.374, de 2015, trata de autorização para que conjunto determinado de contribuintes faça a compensação de débitos tributários próprios, vencidos ou vincendos, relativos a tributos administrados pela RFB, com créditos decorrentes de subvenções econômicas extraordinárias instituídas:

a) pela Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013 (art. 2º), em favor de “*unidades industriais produtoras de etanol combustível*” referente à produção da safra 2011/2012; e

b) pela Lei nº 12.999, de 18 de junho de 2014 (art. 10), em favor de produtores independentes de cana-de-açúcar.

O instituto jurídico da compensação em princípio não impacta o orçamento público, já que constitui apenas extinção de obrigações recíprocas: à redução da receita tributária esperada corresponde a da despesa com as subvenções, e em mesmo valor.

Esse raciocínio só vale, naturalmente, ante a comprovação da liquidez e certeza dos créditos em favor do contribuinte, oriundos das subvenções econômicas de que tratam as mencionadas Leis, nº 12.865, de 2013, e 12.999, de 2014.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL RODRIGO MARTINS

4

O art. 2º da Lei nº 12.865/13, no entanto, **apenas autoriza** a União a conceder subvenção econômica às usinas produtoras de etanol da Região Nordeste:

Art. 1º É a União autorizada a conceder subvenção extraordinária aos produtores fornecedores independentes de cana-de-açúcar afetados por condições climáticas adversas referente à safra 2011/2012 na Região Nordeste.

.....
Art. 2º **É a União autorizada a conceder** subvenção econômica às unidades industriais produtoras de etanol combustível que desenvolvam suas atividades na área referida no *caput* do art. 1º, referente à produção da safra 2011/2012.

§ 1º A subvenção de que trata o *caput* deste artigo será concedida diretamente às unidades industriais, ou por intermédio de suas cooperativas ou do respectivo sindicato de produtores regularmente constituído, no valor de R\$ 0,20 (vinte centavos de real) por litro de etanol efetivamente produzido e comercializado na safra 2011/2012.

§ 2º **O Poder Executivo estabelecerá as condições operacionais para o pagamento, o controle e a fiscalização da concessão da equalização de que trata este artigo.**

.....
(grifado)

Já a lei 12.999/2014 (art. 10), também **autoriza** a União a conceder subvenção aos produtores independentes de cana-de-açúcar, na região Nordeste ou no Estado do Rio de Janeiro, afetados pela estiagem em 2012/2013, delegando-se, da mesma forma, ao Poder Executivo as providências necessárias à efetivação do benefício, com ressalva expressa (art. 15) das disponibilidades orçamentárias e financeiras:

Art. 10. **Fica a União autorizada a conceder subvenção** aos produtores independentes de cana-de-açúcar afetados pela estiagem referente à safra 2012/2013 que desenvolvem suas atividades na região Nordeste ou no Estado do Rio de Janeiro.

Parágrafo único. O Poder Executivo estabelecerá as condições operacionais para a implementação, execução, pagamento, controle e fiscalização da subvenção prevista no *caput*, observado o seguinte:

I - a subvenção será concedida aos produtores independentes diretamente ou por intermédio de suas cooperativas ou associações, em função da quantidade de cana-de-açúcar efetivamente vendida às



CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL RODRIGO MARTINS

5

usinas de açúcar e às destilarias, excluindo-se a produção própria das unidades agroindustriais e a produção dos respectivos sócios e acionistas;

II - a subvenção será de R\$ 12,00 (doze reais) por tonelada de cana-de-açúcar e limitada a 10.000 (dez mil) toneladas por produtor-fornecedor independente em toda a safra 2012/2013; e

III - o pagamento da subvenção será realizado em 2014 e 2015, observados os limites estabelecidos nos incisos I e II deste parágrafo, referente à produção da safra 2012/2013 efetivamente entregue:

a) a partir de 1º de maio de 2012 para o Estado do Rio de Janeiro;

b) a partir de 1º de agosto de 2012 para a região Nordeste.

.....

Art. 15. As despesas de que trata esta Lei ficam condicionadas às disponibilidades orçamentárias e financeiras.

(grifado)

As próprias leis autorizativas delegaram ao Poder Executivo o estabelecimento das “*condições operacionais para a implementação, a execução, o pagamento, o controle e a fiscalização*”, na forma de regulamento específico.

Ocorre que a mera autorização legal para que o Poder Executivo institua subvenção não cria, *per se*, em favor dos possíveis beneficiários, direito de crédito em face de obrigação legal da União. O surgimento dessa obrigação (e do crédito correspondente, em favor do beneficiário) depende de atos complementares, tanto no plano normativo, quanto no administrativo, atos que a lei delegou ao próprio Executivo.

Condição necessária, a autorização das Leis nº 12.865/13 e 12.999/14 não é, porém, suficiente. Ausentes, no mínimo, (i) a previsão das dotações respectivas em lei orçamentária; (ii) a verificação, em cada caso concreto, do preenchimento pelo favorecido dos requisitos legais; e, finalmente, (iii) a determinação do valor correspondente, com base nos parâmetros legais; não se pode falar em obrigação da União, e menos ainda em crédito dos contribuintes.

O que ocorreu, na verdade, é que, apesar de autorizadas, as subvenções em tela jamais foram efetivamente concedidas: não houve a indispensável previsão orçamentária e não foram regulamentadas, nem a apuração de seus montantes, nem a forma de pagamento.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL RODRIGO MARTINS

6

O emprego do instituto da compensação para extinção de obrigações tributárias, por sua vez, vem previsto no Código Tributário Nacional (CTN):

SEÇÃO IV

Demais Modalidades de Extinção

Art. 170. A lei pode, nas condições e sob as garantias que estipular, ou cuja estipulação em cada caso atribuir à autoridade administrativa, autorizar a compensação de créditos tributários **com créditos líquidos e certos**, vencidos ou vincendos, do sujeito passivo contra a Fazenda pública.

Parágrafo único. Sendo vincendo o crédito do sujeito passivo, a lei determinará, para os efeitos deste artigo, a apuração do seu montante, não podendo, porém, cominar redução maior que a correspondente ao juro de 1% (um por cento) ao mês pelo tempo a decorrer entre a data da compensação e a do vencimento.

Art. 170-A. É vedada a compensação mediante o aproveitamento de tributo, objeto de contestação judicial pelo sujeito passivo, antes do trânsito em julgado da respectiva decisão judicial.

(grifado)

Além de condicionada à autorização legal, que ora se pretende instituir, a legitimidade da compensação dependeria ainda, como afirma a expressão em destaque no art. 170 acima transcrito, da “liquidez” e “certeza” dos créditos em favor do sujeito passivo a compensar.

O termo “certeza”, como se sabe, alude à ausência de dúvidas sobre a existência da obrigação. Por sua vez, diz-se que a dívida é “líquida”, quando não há necessidade de apuração posterior do seu exato valor, por já estar ele determinado. Havendo dúvida quanto à existência da dívida, não é “certo” o crédito. Havendo necessidade de apuração do seu valor, sendo ele certo, não se pode considerá-lo “líquido”.

Por tudo o que foi até aqui analisado, pode-se afirmar que os possíveis créditos oriundos das subvenções autorizadas pelas Leis nº 12.865/13 e 12.999/14 não são líquidos e certos, pelo que a autorização para empregá-los na compensação de dívidas tributárias dos contribuintes afrontaria disposição expressa do Código Tributário Nacional.

Uma vez constatada, como no presente caso, a insubsistência das subvenções econômicas pleiteadas, a permissão cogitada para empregar tais créditos em compensação, para além da ausência de amparo jurídico-tributário,



CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL RODRIGO MARTINS

7

equivaleria a renúncia de receita, cuja legitimidade dependeria do atendimento das condições e requisitos prescritos pela LRF e pela LDO.

Ante o não atendimento dessas condições e requisitos, **é o voto, pela inadequação e incompatibilidade**, sob os pontos de vista orçamentário e financeiro, **do Projeto de Lei nº 3.374, de 2015**, dando-se por **prejudicado, nesse passo, o exame do mérito**.

Sala da Comissão, em 3 de agosto de 2017.

Deputado RODRIGO MARTINS
Relator