

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 74, DE 2003

Acrescenta parágrafo ao art. 97 da Lei n.º 5.172 de 1966 — Código Tributário Nacional.

Autor: Deputado RONALDO DIMAS

Relator - Substituto: Deputado FERNANDO CORUJA

I - RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei complementar, cujo objetivo é, por meio da inclusão de parágrafo ao art. 97 do Código Tributário Nacional (CTN) — Lei n.º 5.172, de 25/10/1966 —, assegurar que, quando forem concedidos benefícios fiscais a sujeitos passivos inadimplentes, sejam estendidas as mesmas condições mais favoráveis aos contribuintes adimplentes.

Na justificção, aduz o autor que a concessão de benefícios fiscais é prática constante das administrações tributárias, o que, para ele, incentiva o descumprimento e desestimula o cumprimento das obrigações fiscais e que impõe tratamento injusto aos que mantêm em dia seus compromissos tributários.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

A Comissão de Finanças e Tributação, ao apreciar parecer anterior, decidiu rejeitá-lo, pois, segundo o entendimento do Plenário da Comissão, o projeto, ao contrário do que votou o Relator precedente, não é inadequado do ponto de vista financeiro e orçamentário.

Em face disso, foi designado outro Relator, para proferir novo parecer.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Lei de Complementar n.º 74, de 2003, propõe a inclusão de parágrafo ao art. 97 do Código Tributário Nacional (CTN) — Lei n.º 5.172, de 25/10/1966 —, para assegurar que os benefícios fiscais concedidos aos sujeitos passivos inadimplentes sejam estendidos, financeiramente ou mediante crédito, aos adimplentes que, no mesmo período, tenham cumprido as obrigações tributárias em relação às quais foram instituídos os referidos benefícios.

É de se notar, a princípio, que a matéria não tem implicações financeiras ou orçamentárias, pois é eminentemente normativa.

O dispositivo é uma mera diretiva para que os entes tributantes, ao instituírem favores fiscais que desonerem contribuintes inadimplentes, estendam-nos também aos sujeitos passivos que cumpriram as obrigações tributárias objeto dos benefícios tributários.

Ele não produz efeitos concretos imediatos, que só serão verificados por ocasião do início da eficácia das leis desonerativas que seriam editadas com base no dispositivo em análise.

Apesar de não vislumbrarmos óbices sob a ótica do direito financeiro público, entendemos que o projeto deve ser rejeitado.

Ao instituir incentivos e benefícios fiscais, o Estado utiliza o caráter extrafiscal que pode ser conferido aos tributos, para estimular determinadas condutas por parte do contribuinte, renunciando a uma parcela da receita pública com o objetivo de apaziguar situações sociais perturbadoras. A esse respeito, trazemos a lição de Ruy Barbosa Nogueira (**Curso de direito tributário**, Saraiva, São Paulo, 15.^a ed., 1999, p. 184-5):

“Como salienta Maurice Duverger ‘para este Estado Moderno, as finanças públicas não são apenas um meio de assegurar a cobertura de suas despesas de administração; mas também, e sobretudo, constituem um meio de intervir na vida social, de exercer uma pressão sobre os cidadãos, para organizar o conjunto da nação’.

Esta intervenção, no controle da economia, é realizada pelo Estado sobretudo por meio de seu poder impositivo. É, pois, no campo da Receita, que o Estado transforma e moderniza seus métodos de ingerência. O imposto deixa de ser conceituado como exclusivamente destinado a cobrir as necessidades financeiras do Estado.

É também, conforme o caso e o poder tributante, utilizado como instrumento de intervenção e regulamentação de atividades. É o fenômeno que hoje se agiganta com a natureza extrafiscal do imposto.”

Em outros termos, a criação de benefícios fiscais decorre da implementação, pelo Estado, da política fiscal e econômica, tendo em vista o interesse social. Trata-se de ato que se insere no campo do poder discricionário do Estado e que, por sua natureza, está intimamente afeto ao juízo de conveniência e oportunidade do poder público.

A concessão de benefícios fiscais para contribuintes que não puderam honrar seus compromissos tributários tem uma clara preocupação social. Na grande maioria dos casos, os beneficiários são empresas que, por dificuldades das mais variadas formas, embrenharam-se em problemas de ordem financeira, razão pela qual deixaram de quitar suas obrigações fiscais, que, como todos sabem, representam grande parte do passivo das pessoas jurídicas.

Nesse contexto, condições tributárias mais favoráveis são justificáveis, porque contribuem para que empresas viáveis não encerrem suas atividades. O fechamento de empresas sempre significa a perda de numerosos postos de trabalho, provocando o aumento do desemprego e da miséria, o que só contribuiu para piorar ainda mais o grave quadro brasileiro de desigualdade social.

Dessa maneira, não há que se falar em tratamento injusto para com os contribuintes adimplentes, pois a distinção se faz entre categorias diversificadas de sujeitos passivos, que são, pelas peculiaridades atinentes a cada espécie deles, dessemelhantes entre si, não se ofendendo, por isso, o devido tratamento isonômico.

Não é difícil perceber, portanto, que o critério adotado para se estabelecer a diversificação em tela é de índole racional e lógica, ao passo que o que devemos censurar são as leis em que se fazem distinções arbitrárias. Como destaca o Ministro Otávio Gallotti, no voto da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.276-2, é exatamente esse o magistério de San Tiago Dantas (**Igualdade perante a lei**, Ed. Forense, Rio de Janeiro, 1953):

*“Essa conclusão decorre do próprio conceito de igualdade, tal como o concebe o direito público, isto é, como **igualdade proporcional**, e não como **igualdade matemática** ou **paritária**.*

*Os homens são desiguais na sociedade e na natureza, tanto quanto as coisas, os lugares, os fatos e as circunstâncias. O princípio da **igualdade jurídica** não traduz, no campo do direito — como uma opinião atrasada ou tendenciosa — o desconhecimento dessa desigualdade natural. É antes um esforço para balanceá-la, compensando, o jogo das inferioridades e superioridades de modo que eles não favoreçam também uma desigual proteção jurídica, pois é certo que os ônus e as recompensas, o bom e o mau êxito, acompanharão com maior ou menor regularidade as variações naturais, mas não é desejável que fique sob a mesma influência a distribuição da Justiça.*

*Por isso a **igualdade civil**, como concebem talvez unanimemente os escritores, não é a uniformidade de tratamento jurídico, mas o tratamento proporcionado e compensado de seres vários e desiguais. A lei que dá normas de duração e higiene ao trabalho dos homens, diferentes das que regem o trabalho das mulheres ou dos menores, é um frisanse exemplo da lei igualitária, neste sentido de **igualdade proporcional**.*

(...) Se analisamos os casos em que as leis diferenciadoras ou classificadoras ferem o nosso sentimento jurídico, e merecem o nome de arbitrárias, e os casos em que nos parecem corresponder a um agrupamento razoável de casos ou pessoas, logo percebemos que o nosso juízo se forma exclusivamente sobre a base de um exame subjetivo do valor igualitário da lei.”

Pertencendo a instituição de benefícios fiscal à seara discricionária da atuação estatal, entendemos que não é adequado inserir nas normas gerais de direito tributário dispositivo que, pela obrigatoriedade de extensão de determinadas condições jurídico-tributárias, delimitem o poder de utilização do caráter extrafiscal dos tributos. Na medida em que ficariam os entes tributantes impelidos a tratar todos os contribuintes de

determinada forma, quando as circunstâncias somente legitimam esse tratamento para apenas uma parcela deles, é certo que os efeitos da implementação das políticas econômica e fiscal, planejadas sob a influência de ambientes socioeconômicos específicos, seriam desvirtuados.

Face ao exposto, o voto é pela não-implicação financeira e orçamentária e, quanto ao mérito, pela rejeição do Projeto de Lei Complementar n.º 74, de 2003.

Sala da Comissão, em 20 de abril de 2004.

Deputado **FERNANDO CORUJA**
Relator - Substituto