

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 2.502, DE 2003

Dispõe sobre a alteração da legislação tributária federal relativa à compensação de créditos e dá outras providências.

Autora: Comissão Parlamentar de Inquérito com a finalidade de investigar operações no setor de combustíveis, relacionadas com a sonegação de tributos, máfia, adulteração e suposta indústria de liminares

Relator: Deputado LUIZ CARLOS HAULY

I - RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei apresentado pela Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar operações no setor de combustíveis, relacionadas com a sonegação de tributos, máfia, adulteração e suposta indústria de liminares (CPI dos Combustíveis), o qual tem por objetivo principal alterar os mecanismos de compensação de créditos tributários.

Inicialmente, o projeto visa a modificar o *caput* do art. 74 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, estabelecendo que os débitos relativos à contribuição de intervenção no domínio econômico sobre a importação e comercialização de combustíveis (CIDE-Combustíveis) não mais poderão ser objeto de compensação.

Em seguida, a proposição sugere a introdução de um novo parágrafo ao art. 74 da referida lei. Com isso, procura-se vedar o aproveitamento

de créditos tributários de terceiros para a compensação de quaisquer tributos ou contribuições federais, ressalvadas as hipóteses expressamente previstas em lei.

Por fim, busca-se modificar o art. 8º da Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, que instituiu a CIDE-Combustíveis. A idéia é coibir suposta possibilidade de deduzir do valor dessa contribuição o montante devido a título de contribuição para os programas de integração social e de formação do servidor público e de contribuição para financiamento da seguridade social, incidentes sobre as operações no mercado interno.

Para a autora, as normas atuais que disciplinam a compensação, aliadas a uma deficiente estrutura da administração tributária, dificultam a recuperação de créditos porventura compensados indevidamente, em especial créditos relativos à CIDE-Combustíveis.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

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

Analisemos, a princípio, as questões financeiras e orçamentárias, que têm caráter prejudicial.

Nesse ponto, cumpre reconhecer que a matéria tratada no projeto não teria implicações negativas sobre o orçamento federal. Ao contrário, as medidas repercutiriam de forma favorável sobre o nível das receitas da contribuição de intervenção no domínio econômico sobre a importação e comercialização de combustíveis (CIDE-Combustíveis), na medida em que seria restringido o direito dos contribuintes à compensação.

Ainda que não mereça censura quanto às questões financeiras e orçamentárias e apesar da nobre intenção da autora, entendemos que a proposição não deve ser aprovada, porque os problemas detectados pela comissão parlamentar de inquérito não ensejam alterações na legislação que instituiu a referida CIDE e que rege a compensação.

Uma das propostas constantes na proposição consiste na alteração do art. 8º da Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, que instituiu a CIDE-Combustíveis. Esse dispositivo legal, com a redação dada pela Lei nº 10.636, de 20 de dezembro de 2002, está assim redigido:

“Art. 8º O contribuinte poderá, ainda, deduzir o valor da Cide, pago na importação ou na comercialização, no mercado interno, dos valores da contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins devidos na comercialização, no mercado interno, dos produtos referidos no art. 5º, até o limite de, respectivamente:

I – R\$ 49,90 e R\$ 230,10 por m³, no caso de gasolinas;

II – R\$ 30,30 e R\$ 139,70 por m³, no caso de diesel;

III – R\$ 16,30 e R\$ 75,80 por m³, no caso de querosene de aviação;

IV – R\$ 16,30 e R\$ 75,80 por m³, no caso dos demais querosenes;

V – R\$ 14,50 e R\$ 26,40 por t, no caso de óleos combustíveis com alto teor de enxofre;

VI – R\$ 14,50 e R\$ 26,40 por t, no caso de óleos combustíveis com baixo teor de enxofre;

VII – R\$ 44,40 e R\$ 205,60 por t, no caso de gás liquefeito de petróleo, inclusive derivado de gás natural e de nafta;

VIII – R\$ 13,20 e R\$ 24,00 por m³, no caso de álcool etílico combustível.

§ 1º A dedução a que se refere este artigo aplica-se às contribuições relativas a um mesmo período de apuração ou posteriores.

§ 2º As parcelas da Cide deduzidas na forma deste artigo serão contabilizadas, no âmbito do Tesouro Nacional, a crédito da contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins e a débito da própria Cide, conforme normas estabelecidas pela Secretaria da Receita Federal.”

A partir da análise do texto legal sobredito, não é difícil perceber que se trata de mecanismo de redução do ônus tributário provocado pela instituição da CIDE-Combustíveis. Com efeito, o dispositivo permite a redução dos valores devidos a título de contribuição para os programas de integração social e de formação do servidor público (PIS/PASEP) e de contribuição para financiamento da seguridade social (COFINS), mediante a dedução, até um certo limite, das quantias pagas a título da sobredita CIDE.

Vale lembrar que, relativamente à apuração e ao recolhimento da contribuição para PIS/PASEP e da COFINS, há um regime especial monofásico para o setor de combustíveis. De acordo com essa sistemática, que prevê alíquotas mais altas do que as do regime geral, as refinarias substituem os demais integrantes da cadeia de produção e comercialização desses produtos.

Em se proibindo a dedução em tela, o efeito imediato da medida proposta seria o aumento da carga tributária, que já se encontra em um patamar muito alto. Na conjuntura econômica atual, incrementos dessa natureza não são positivos. Além de produzirem aumento geral de preços, eles reduzem os recursos disponíveis para investimentos, o que torna desfavorável o ambiente para o crescimento econômico.

Por isso, entendemos que a proposta de alteração do art. 8º da Lei nº 10.336, de 2001, não é oportuna nem conveniente.

Igualmente, reputamos inadequadas as propostas de modificação da sistemática de compensação dos tributos arrecadados pela Secretaria da Receita Federal (SRF). Em verdade, as mudanças sugeridas são desnecessárias.

Segundo o Código Tributário Nacional (CTN) — Lei nº 5.172, de 25 de dezembro de 1966 —, compensação é forma de extinção do crédito tributário. Ela é como que um encontro de contas. Em linhas gerais, se o contribuinte é, simultaneamente, credor e devedor do Fisco, as duas obrigações se extinguem, até o montante em que se compensarem. Trata-se de figura jurídica do direito civil que também existe no direito tributário.

No CTN, disciplinam a compensação os arts. 170 e 170-A, este incluído pela Lei Complementar nº 104, de 10 de janeiro de 2004, os quais têm a seguinte dicção:

“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.”

Da análise desses artigos, depreendem-se três pontos importantes. Primeiro, em virtude do princípio da indisponibilidade dos bens públicos, a compensação é lícita, desde que haja lei que a autorize. Segundo, tal lei pode estipular condições e garantias ou instituir limites para que a autoridade administrativa o faça. Terceiro, o crédito do contribuinte, reconhecido na órbita judicial, só pode ser compensado após o trânsito em julgado da decisão judicial.

No que tange aos tributos administrados pela SRF, a autorização legal para a compensação consta no art. 74 da Lei nº 9.430, de 26 de dezembro de 1996, com a redação dada pela Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, *verbis*:

“Art. 74. O sujeito passivo que apurar crédito, inclusive os judiciais com trânsito em julgado, relativo a tributo ou contribuição administrado pela Secretaria da Receita Federal, passível de restituição ou de ressarcimento, poderá utilizá-lo na compensação de débitos próprios relativos a quaisquer tributos e contribuições administrados por aquele Órgão.

*§ 1º A compensação de que trata o **caput** será efetuada mediante a entrega, pelo sujeito passivo, de declaração na qual constarão informações relativas aos créditos utilizados e aos respectivos débitos compensados.*

§ 2º A compensação declarada à Secretaria da Receita Federal extingue o crédito tributário, sob condição resolutória de sua ulterior homologação.

..... ”

É de se inferir, portando, que, regra geral, a lei não autoriza a utilização de créditos de terceiros para a compensação. Ao contrário, ela estabelece, expressamente, que o sujeito passivo que verificar crédito em seu favor pode utilizá-lo para extinguir débitos próprios. Claramente, a lei estabelece uma identidade entre a pessoa que apura o crédito e a que pode efetuar a compensação.

Daí a precisa observação de Hugo de Brito Machado (**Curso de Direito Tributário**, p. 199, 2003, Malheiros Editores), para quem a *“lei ainda não admite a compensação de débitos do contribuinte com créditos que lhe sejam para esse fim transferidos por terceiros (...)”*.

Cabe registrar, neste ponto, que esse entendimento tem prevalecido nas decisões judiciais da justiça federal de segunda instância, no julgamento das ações em que os contribuintes pleiteiam o direito de compensar créditos transferidos por terceiros.

Desse modo, entendemos que é desnecessária a inclusão do § 6º art. 74 da Lei nº 9.430, de 1996, como propõe a autora.

Ademais, é de se notar que as normas legais que tratam da compensação de tributos administrados pela SRF dão liberdade razoável aos contribuintes para fazê-la. Não há mais limitações quanto à espécie e destinação constitucional dos tributos a serem compensados. Não há mais necessidade de prévio procedimento administrativo. Enfim, na esteira do que defendiam os doutrinadores e do que decidiam os tribunais, o contribuinte declara que efetuou a compensação e a autoridade tributária, *a posteriori*, verifica a regularidade do procedimento do sujeito passivo.

Nesse contexto, se existem falhas no controle e na recuperação de créditos tributários, elas são de ordem administrativa e não de natureza legislativa. Pensamos que esses defeitos podem ser solucionados pelo incremento da eficiência da administração tributária e que eles não justificam mudanças na legislação.

Ainda que assim não fosse, os problemas detectados pela autora não se restringiriam à CIDE-Combustíveis, pois eles se referem à sistemática legal da compensação.

Nessa linha de pensamento, não se justifica propor a restrição da compensação apenas em relação à referida contribuição, já que a

possibilidade de evasão fiscal persistiria relativamente às demais exações previstas no sistema tributário.

A despeito dos elevados propósitos da autora, somos da opinião de que não há sentido em permitir que o contribuinte possa compensar seus créditos com todos os tributos administrados pela SRF e não possa fazê-lo apenas em relação à CIDE-Combustíveis.

Em face do exposto, o voto é pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária e, quanto ao mérito, pela rejeição do Projeto de Lei nº 2.502, de 2003.

Sala da Comissão, em 04 de maio de 2005.

Deputado LUIZ CARLOS HAULY
Relator