

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 3.926, DE 2000

(Apenso o PL nº 4.061, de 2001)

Altera dispositivos da Lei nº 9.718, de 27 de novembro de 1998, eliminando a cumulatividade das contribuições sociais PIS/PASEP e COFINS, incidentes sobre as operações de venda de mercadorias e serviços.

Autor: Deputado MICHEL TEMER e Outros

Relator: Deputado JOSÉ MILITÃO

I - RELATÓRIO

O projeto em análise de autoria do Deputado Michel Temer, visa a alterar dispositivos da Lei nº 9.718, de 27 novembro de 1998, no capítulo que trata das contribuições para o PIS/PASEP e a COFINS, com a finalidade de definir, de forma mais apropriada e correta, os conceitos de faturamento e de receita, e para eliminar a cumulatividade das contribuições, permitindo-se a compensação dos valores cobrados nos operações anteriores de aquisição de mercadorias e serviços.

O apensado Projeto de Lei nº 4.061, de 2001, do Deputado Ronaldo Vasconcellos, exclui da base de cálculo da COFINS e do PIS/PASEP o montante do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS cobrado nas operações de venda de mercadorias e serviços. Para compensar a perda de arrecadação com a referida exclusão, a proposta prevê a revogação, na legislação do imposto sobre a renda das pessoas físicas - IRPF, da dedução de quantias relativas aos dependentes.

Os projetos chegam a esta Comissão para exame do mérito e da adequação orçamentária e financeira. Não foram apresentadas emendas, no prazo regimental.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O artigo 66 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2001 (Lei nº 9.995, de 25.07.2000), determina que:

“... A lei ou medida provisória que conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza tributária só será aprovada ou editada se atendidas as exigências do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000.”

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), por seu turno, que trata de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, estabelece em seu artigo 14 que:

“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 parágrafo 1º do artigo 14 da referida lei fiscal, entretanto, fornece o conceito de renúncia de receita para efeitos de aplicação da citada lei:

“§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão,

*subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de **cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado***".(grifo nosso)

Dessa forma, vemos que, para efeito de aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, pode-se interpretar, no nosso entendimento, que somente se considera renúncia de receita aquela que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, ou que corresponda a tratamento diferenciado.

Assim, tendo em vista os novos conceitos estabelecidos pelo Projeto de Lei nº 3.926, de 2000, tem-se como resultado a eliminação da cumulatividade de ambas as contribuições e também a redução da base de cálculo desses tributos. Apesar desse aspecto negativo às receitas federais, a mudança representa, em contrapartida, forte estímulo ao incremento das exportações, já que permite aos produtores nacionais excluírem os encargos fiscais dos produtos comercializados nos mercados estrangeiros, ampliando a competitividade das mercadorias e dos serviços brasileiros no mercado internacional e evitando-se a “**exportação de tributos**”, fato que lamentavelmente ocorre nos dias atuais.

Para efeitos de cumprimento do artigo 66 da LDO 2001, vemos que o § 1º do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal determina que a renúncia fiscal e o benefício tributário abrangidos por tais dispositivos legais são somente aqueles que impliquem a redução discriminada de tributos e contribuições ou que correspondam a tratamento fiscal diferenciado. Dessa forma, considerando que as alterações propostas são de **caráter geral e indiscriminado**, entendemos que as exigências contidas no artigo 14 da Lei Complementar nº 101/2000, cuja aplicação é determinada pelo artigo 66 da LDO 2001, não são aplicáveis ao Projeto de Lei em tela.

Já o Projeto de Lei nº 4.061, de 2001, que dispõe sobre a COFINS e o PIS/PASEP, promove a exclusão na base de cálculo desses tributos do montante relativo ao ICMS. Na justificção do referido Projeto de Lei, estima-se a perda de receita em aproximadamente R\$ 1,8 bilhão. Conforme disciplinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, ofereceu o nobre autor da Proposição, Deputado Ronaldo Vasconcellos, o aumento da base de cálculo do Imposto de Renda Pessoa Física, mediante a eliminação do benefício tributário relativo à dedução por dependente, que se acha calculado pela Secretaria da Receita

Federal em R\$ 1.866,8 milhões. (Fonte: Mensagem nº 821, de 2000-CN, que encaminha as informações complementares ao Projeto de Lei nº 17/2000-CN – Orçamento da União para 2001). Dessa forma, entendemos que a aprovação do referido Projeto de Lei em sua íntegra não traz prejuízos às receitas federais, nem tampouco contraria o disposto no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Orçamento Anual.

No tocante ao mérito, deve-se destacar que o objetivo do projeto é adotar uma nova técnica de apuração das referidas contribuições sociais, visando a retirar-lhes a cumulatividade. Com efeito, o princípio da não cumulatividade, *já existente no âmbito do IPI e do ICMS* (arts. 153, IV, § 3º, II e 155, II, § 2º, I, da Constituição Federal), é hoje elemento fundamental de todos os sistemas tributários mais aprimorados, porque a incidência “em cascata” de tributos, especialmente sobre a cadeia produtiva, *onera demasiadamente os bens e serviços postos no mercado doméstico e inviabiliza a retirada de tais encargos quando os mesmos são exportados*. Neste aspecto, o Brasil continua sendo um exportador de tributos, distorção que nos foi legada desde o período colonial e sem similar em qualquer país civilizado.

Com o propósito de introduzir aquele princípio na esfera das contribuições sociais, especialmente recaem sobre a venda de mercadorias e serviços, a proposta busca separar as respectivas bases de cálculo, hoje jungidas em uma só, conforme se depreende do § 1º do art. 3º da lei n.º 9.718/98.

Na esteira do que dispõe o art. 195 da Constituição Federal, o projeto trata, individualizadamente, do conceito de “receita” e de “faturamento”, consoante previstos na alínea *b*, do inciso I, do referido art. 195, que prescreve, como base de cálculo para as citadas contribuições “a receita ou o faturamento”. Por isso, na justificativa apresentada pelos autores do projeto lê-se:

“Como se nota, os termos “receita” e “faturamento” estão apartados pela conjunção “ou”. Embora equiparados para o efeito de servir como bases de incidência, retratam conceitos diferentes, isto é, não passíveis de ser unidos para constituírem um “tertium genus”, como o fez a citada lei 9.718/98. Ao definir “faturamento”, essa lei fê-lo de forma inadequada, por contrariar o que a legislação comum já conceituara e a doutrina e jurisprudência sancionaram. Vejamos o que dizem os arts. 2º, 3º e respectivo § 1º da mencionada lei:

“Art. 2º. As contribuições para o PIS/PASEP e a COFINS, devidas pelas pessoas jurídicas de direito privado,

serão calculados com base no seu faturamento, observadas a legislação vigente e as alterações introduzidas por esta Lei.

Art. 3º. O faturamento a que se refere o artigo anterior corresponde à receita bruta da pessoa jurídica. (grifamos)

§ 1º. Entende-se por receita bruta a totalidade das receitas auferidas pela pessoa jurídica, sendo irrelevantes o tipo de atividade por ela exercida e a classificação contábil adotada para as receitas.” (grifamos)

É sabido e reiterado pela doutrina do direito tributário que não compete ao legislador ordinário alterar as matrizes constitucionais dos tributos que cabe a ela, Constituição, fixar. Quando esta elencou os termos “receita” e “faturamento”, não quis dar à lei comum a possibilidade de deformá-los, como o fez o § 1º do art. 3º acima citado. Ao dizer que “receita bruta” é “a *totalidade das receitas auferidas pela pessoa jurídica, sendo irrelevantes o tipo de atividade por ela exercida e a classificação contábil adotada para as receitas*”, esse parágrafo desnaturou o conceito de “receita bruta” constante da Lei Complementar 70/91, em seu art. 2º, que o trata como sinônimo de “faturamento”...

Não é outro o entendimento do Supremo Tribunal Federal, quando declara:

“De efeito, o conceito de “receita bruta” não discrepa do “faturamento”, na acepção que este termo é utilizado para efeitos fiscais, seja, o que corresponde ao produto de todas as vendas, não havendo qualquer razão para que lhe seja restringida a compreensão, estreitando-o nos limites do significado que o termo possui em direito comercial, seja, aquele que abrange tão-somente as vendas a prazo (art. 1º da Lei n.º 187/68), em que a emissão de uma “fatura” constitui formalidade indispensável ao saque da correspondente duplicata.”

(texto extraído do voto proferido pelo Ministro Ilmar Galvão, quando da apreciação pelo STF da Ação Declaratória de Constitucionalidade n.º 1-1/DF).

Sem dúvida, não é difícil constatar que a lei n.º 9.718/98 extrapolou dos parâmetros constantes da Constituição Federal, ao adotar uma base de cálculo nela não prevista e ao veicular tal inovação por meio de instrumento legal inadequado. Contudo, o grande problema trazido pela lei referida, e que ora se procura alterar, foi, como se disse, impedir a adoção do

princípio da não cumulatividade, por tratar bases de cálculo diferentes de uma mesma forma. Como as receitas brutas de tais bases têm características diversas, bem andou o projeto ao distingui-las, para introduzir-se a não cumulatividade, no que respeita à incidência das contribuições sobre a receita advinda “da venda ou alienação de mercadorias ou serviços”.

Justifica-se, portanto, essa separação, de forma a ensejar a não cumulatividade das contribuições devidas sobre *vendas de mercadorias e serviços*, cujas razões se acham bem assinaladas pelos autores do projeto, *verbis*:

“Com efeito, em assim procedendo, a lei 9.718/98 inviabilizou a introdução do princípio da não cumulatividade das contribuições referidas, quando incidentes sobre a “receita bruta” ou “faturamento”, correspondentes à venda de mercadorias e serviços. Por isso é que este projeto busca separar adequadamente os conceitos, dispondo:

receita – aquela (receita bruta) derivada de todas as operações não provenientes de vendas de mercadorias e serviços. Neste âmbito incluem-se as receitas de instituições financeiras, ou a elas equiparadas, e todas as receitas de instituições não financeiras, quando não decorrentes de suas atividades típicas;

faturamento – a receita bruta advinda da venda ou alienação de mercadorias ou serviços.

Procedendo-se a esta divisão conceitual, separando-se as bases de cálculo que são, por sua natureza, heterogêneas, cremos poder inserir a não cumulatividade das contribuições sociais em relação à receita bruta ou faturamento das empresas em geral, conforme descritas na alínea b acima.

Devemos lembrar, ainda, que nosso país se verá, em breve, diante de negociações visando à formação da Alca, à sobrevivência do Mercosul e ao aprofundamento de nossas relações comerciais com a União Européia. É preciso, pois, que, para este efeito, nos preparemos, desde já, tendo em mira os demais aspectos inerentes a uma reforma tributária mais ampla.

No entanto, em razão das dificuldades até agora encontradas para que essa reforma se realize, em virtude dos naturais problemas concernentes aos entes federados, julgamos que este projeto, por cuidar somente das contribuições devidas à União, poderá ser o início de uma reforma mais ampla, envolvendo também os Estados e Municípios.

O fato de podermos desonerar nossos produtos exportáveis e contribuir para desatar o nó imposto pela legislação atual, já será um grande passo nessa direção. Por isso, entendemos que esta proposta reflete o anseio de toda a classe produtora do país, que se vê na iminência de enfrentar desafios mais complexos e estará, certamente, inferiorizada perante nossos parceiros e competidores se, ao menos, as modificações aqui propostas não obtiverem êxito.

Por outro lado, não tendo o projeto apontado novas alíquotas para as contribuições em tela e como será necessária a sua fixação, para que se implemente sua não-cumulatividade, propomos a inclusão de mais um artigo ao texto, para que o Poder Executivo venha a sugerir a alteração delas, a fim de que não haja perda de arrecadação, nem eventuais danos ao erário público, em face das exigências da lei de responsabilidade fiscal.

Em verdade, o Poder Executivo apenas revelará quais são as alíquotas *reais*, isto é, as que, efetivamente, oneram as mercadorias e serviços. Como se sabe, a cumulatividade *esconde, mascara* tais alíquotas. Quando há a incidência, nas diversas etapas de comercialização de mercadorias e serviços, de uma alíquota nominal de 3,65%, estamos, de fato, a recolher ao tesouro da União três, quatro ou cinco vezes mais, em virtude do disfarce que a cumulatividade propicia. Portanto, o que se pede é a revelação das alíquotas verdadeiras, cujo ônus a sociedade já suporta sem perceber.

Assim sendo, propomos a inclusão de um novo artigo 4º, numerando-se o atual art. 4º para 5º, com a seguinte redação:

“Art. 4º. Em virtude do disposto no artigo anterior e no prazo ali assinalado, o Poder Executivo fixará novas alíquotas para a COFINS e o PIS/PASEP, de sorte a manter o mesmo nível médio de arrecadação obtido durante o referido prazo.”

O PL nº 4.061, de 2001, em nosso modo de ver, não deve ser aprovado tendo em vista que permite a exclusão de um imposto estadual (ICMS) da base de cálculo de contribuições que se destinam ao financiamento de ações sociais (COFINS e PIS/PASEP), e que são de competência federal. Deve-se ponderar também que as bases de cálculo dos tributos são diferentes. As das contribuições são a receita ou o faturamento e a do ICMS é o preço da operação de venda de mercadorias ou serviços.

Além disso, parece-nos inoportuna e injusta a revogação da dedução dos valores relativos aos dependentes, no IRPF, ainda mais se se

considerar que a tabela de incidência do imposto e os valores das deduções estão congelados há muitos anos.

Por todas estas razões, somos pela adequação orçamentária e financeira dos projetos e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.926, de 2000, com a emenda sugerida, e pela rejeição do Projeto de Lei nº 4.061, de 2001.

Sala da Comissão, em de de 2001.

Deputado JOSÉ MILITÃO
Relator

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 3.926, DE 2000

Altera dispositivos da Lei nº 9.718, de 27 de novembro de 1998, eliminando a cumulatividade das contribuições sociais PIS/PASEP e COFINS, incidentes sobre as operações de venda de mercadorias e serviços.

EMENDA DO RELATOR

Inclua-se o seguinte art. 4º, renumerando-se o atual art. 4º para art. 5º:

“Art. 4º Em virtude do disposto no artigo anterior e no prazo ali assinalado, o Poder Executivo fixará novas alíquotas para a COFINS e o PIS/PASEP, de sorte a manter o mesmo nível médio de arrecadação obtido durante o referido prazo.”

Sala da Comissão, em de de 2001.

Deputado JOSÉ MILITÃO