



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Deputado Edmar Arruda (PSC/PR)

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 7.473, DE 2010

Dispõe sobre a devolução dos valores cobrados a título de Contribuição para o Programa de Integração Social e de Contribuição para Financiamento da Seguridade Social do contribuinte e dá outras providências.

Autor: Deputado LUIZ CARLOS HAULY

Relator: Deputado EDMAR ARRUDA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 7.473, de 2010, de autoria do Deputado Luiz Carlos Hauly, obriga a devolução, pelas empresas públicas e concessionárias dos serviços de telefonia fixa ou móvel, de energia elétrica e de água e saneamento, aos seus usuários, dos valores constantes em suas faturas mensais a título das Contribuições para o Programa de Integração Social – PIS/PASEP e para Financiamento da Seguridade Social – COFINS, atualizados monetariamente pela taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia – SELIC, em até seis parcelas mensais e consecutivas.

O Projeto foi rejeitado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público – CTASP, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Jovair Arantes, contra o voto do Deputado Mauro Nazif, e aprovado pela Comissão de Defesa do Consumidor – CDC, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Gean Loureiro, contra o voto do Deputado Eli Correa Filho.

Desaquivado na presente legislatura, o feito vem a esta Comissão, na forma do Regimento, para verificação prévia da



compatibilidade e adequação financeira e orçamentária, eventualmente seguida da apreciação do mérito. Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

DA ADEQUAÇÃO E COMPATIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Cabe a esta Comissão apreciar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e as normas pertinentes à receita e despesa públicas, 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 Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, em seu art. 14 exige estar a proposição acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar a produção de seus efeitos e nos dois seguintes, assim como sua compatibilidade com o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias.

Outrossim, a LDO para 2011, Lei nº 12.309/2010, nos arts. 91 e 92, assim como a LDO para 2012, Lei nº 12.465/2011, nos arts. 88 e 89, estabelecem que qualquer proposição cuja aprovação acarrete diminuição de receita só poderá ser aprovada se tal diminuição for estimada e necessariamente compensada, admitindo-se, no entanto, que tal compensação se dê não apenas com aumento de receita tributária, mas igualmente com redução de despesa primária obrigatória.



No entanto, o Projeto em debate não propõe medida que implique em renúncia de receitas federais, nos termos da legislação orçamentária e financeira em vigor.

Com efeito, ao estabelecer a devolução do PIS/PASEP e COFINS aos usuários das estatais e concessionárias prestadoras de diversos serviços públicos, o Projeto, obviamente, impõe a essas prestadoras um ônus que quebra o equilíbrio econômico-financeiro que até então prevalecia na prestação, exigindo novo realinhamento tarifário que restaure esse equilíbrio, com fundamento no impacto sofrido no custo unitário de produção do serviço.

De qualquer forma, os desdobramentos contratuais da aprovação da medida proposta, que será considerada como uma ocorrência excepcional, denominada “fato do príncipe”, ensejadora de revisão tarifária, não ocasionam, por si só, redução na arrecadação das mencionadas contribuições sociais, que são os tributos que se sujeitam à incidência da legislação financeira e orçamentária supramencionada.

Destarte, o Projeto não implica em matéria orçamentária ou financeira sobre cuja adequação e compatibilidade deva manifestar-se esta Comissão.

DO MÉRITO

No mérito, nada obstante os louváveis objetivos do seu Autor, à época da sua elaboração, propõe-se a rejeição do PL nº 7.473/2010, pelos motivos que se seguem.

Quando apresentada a proposição em análise, em junho de 2010, ainda prevalecia entendimento unânime proferido pela 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial (REsp) nº 1.053.778/RS (Relator Min. Herman Benjamin), no sentido da “ilegalidade do repasse do PIS e da COFINS na fatura telefônica”.

Assim, o objetivo primordial do PL era o de evitar o sempre arrastado processo de restituição de valores indevidamente cobrados dos usuários, que sofrem as agruras dos intermináveis processos judiciais,



nos quais são obrigados a litigar, em imensa desvantagem, contra as concessionárias de serviços públicos.

Todavia, a linha de decisão proferida pela 2ª Turma do TSJ não prosperou. Em agosto de 2010, a 1ª Seção (Direito Público) do STJ decidiu, por maioria, em sentido contrário, na votação do REsp nº 976.836/RS (Relator Min. Luiz Fux), Acórdão que vem se consolidando como a jurisprudência definitiva sobre o assunto, haja vista que as Seções do STJ são colegiados de instância superior em relação às Turmas.

Além disso, vários Ministros (Mauro Campbell Marques, Eliana Calmon e Humberto Martins), que haviam acompanhado o Relator no REsp nº 1.053.778/RS, modificaram sua posição e decidiram pela legitimidade do repasse econômico das contribuições sociais na fatura de cobrança do serviço de telefonia.

Alguns trechos da decisão que reformulou o posicionamento do STJ merecem ser transcritos:

“A legalidade da tarifa, e do repasse econômico do custo tributário encartado na mesma, exclui a antijuridicidade da transferência do ônus relativo ao PIS e à COFINS, tanto mais que, consoante reiterada jurisprudência desta Corte, a abusividade do Código de Defesa do Consumidor pressupõe cobrança ilícita, excessiva, que possibilita vantagem desproporcional e incompatível com os princípios da boa-fé e da equidade, incorrentes no caso sub judice.”

“O repasse econômico do PIS e da COFINS, nos moldes realizados pela empresa concessionária de serviços de telefonia, revela prática legal e condizente com as regras de economia e de mercado, sob o ângulo do direito do consumidor.”

“É inquestionável que a tarifa pelos serviços telefônicos compreende uma remuneração destinada a compensar os valores desembolsados pela operadora a título de PIS e COFINS, tanto que sempre foi aplicada, desde o momento da outorga das concessões e autorizações.”

“A ANATEL, como amicus curiae, manifestou-se no sentido de que a discriminação na fatura do valor atinente às contribuições para PIS e COFINS foi uma solução encontrada pela ANATEL para fazer face às variações do valor da tarifa – variações relacionadas com o regime jurídico do ICMS e essa prática não representa qualquer benefício para o prestador do serviço, nem prejuízo para o usuário, como afirmou a Agência Reguladora.”

“A solução prática adotada pela ANATEL não significa uma elevação disfarçada do valor exigido dos usuários pelos serviços telefônicos. A tarifa



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Deputado Edmar Arruda (PSC/PR)

continuou a abranger – como sempre ocorreu – a remuneração correspondente aos custos necessários à prestação do serviço. A discriminação de um valor de ‘tarifa líquida’ e de uma ‘carga tributária’ representou apenas uma solução prática para superar a dificuldade de determinar, de modo abrangente, o valor final máximo a ser cobrado dos usuários. Em consequência, restaria afirmar que incidindo PIS e COFINS sobre o faturamento, incabível fixar um valor correspondente a cada operação realizada com os usuários cabendo, assim, ao prestador do serviço o dever de calcular a fração de seu custo tributário em vista de cada usuário com relação ao PIS e a COFINS.”

“O eventual reconhecimento de que as tarifas telefônicas não poderão compreender a compensação pela carga tributária de PIS e COFINS conduz à inevitável conclusão de que se imporá recomposição tarifária.”

De fato, como membro da CFT – Comissão encarregada da análise técnica das questões atinentes ao Sistema Tributário Nacional – não há como discordar das razões de voto acima transcritas.

O PIS/PASEP e a COFINS, após a implementação do regime não-cumulativo (Leis nº 12.367/2002, 10.833/2003 e 10.865/2004), tornaram-se muito assemelhados ao chamado IVA (imposto sobre valor agregado), que a Teoria da Tributação não exita em qualificar como tributo indireto, aquele em que o contribuinte de direito (jurídico) usualmente repassa o ônus financeiro ao contribuinte de fato (econômico), embutido no preço da mercadoria vendida ou do serviço prestado.

No caso específico da telefonia, a decisão anterior do STJ causava mais estranheza ainda, afinal a prestação dos serviços de telefonia é remunerada por tarifas fixadas pelo próprio setor público, por meio da ANATEL. E o impacto dos tributos indiretos – como não poderia deixar de ser – é considerado na formação do preço final cobrado dos usuários, conforme previsto na legislação em vigor:

LEI nº 8.987/95

“Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta lei, no edital e no contrato.

§ 1º A tarifa não será subordinada à legislação específica anterior.

§ 2º Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Deputado Edmar Arruda (PSC/PR)

§ 3º Ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso.

§ 4º Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.”

LEI nº 9.472/97

“Art. 103. Compete à Agência estabelecer a estrutura tarifária para cada modalidade de serviço.

§ 4º A oneração causada por novas regras sobre os serviços, pela álea econômica extraordinária, bem como pelo aumento dos encargos legais ou tributos, salvo o imposto sobre a renda, implicará a revisão do contrato.”

Como se vê, a tarifa do serviço público é determinada pelo preço da proposta vencedora do leilão da concessão. No preço vencedor estão embutidas a margem de lucro almejada pelo proponente e a recuperação dos seus custos, inclusive os fiscais. Com exceção dos tributos diretos sobre a renda, qualquer modificação nos demais tributos, em princípio, dá ensejo à revisão de tarifas, como indicam o § 3º do art. 9º da Lei nº 8.987/95 e o § 4º do art. 103 da Lei nº 9.472/97.

Vale notar que a discriminação do PIS/PASEP e da COFINS na fatura foi determinada pela própria ANATEL, como forma de solucionar problema decorrente da cobrança diferenciada do ICMS, cuja alíquota sobre o serviço de telefonia é fixada livremente pelos Estados e Distrito Federal.

Como a cobrança do imposto estadual é diferenciada por unidade da Federação, isso repercute na própria cobrança das contribuições federais, haja vista que o ICMS compõe a base de cálculo do PIS/PASEP e da COFINS, regra em vigor, ainda que questionada no Supremo Tribunal Federal (Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 18/DF). Assim, a ANATEL decidiu pela fixação de uma tarifa “líquida”, homogênea, à qual são acrescidos, na fatura dos serviços, os tributos devidos.



Como informado pela Agência no debate judicial sobre o assunto, caso considerada ilegítima essa discriminação, não lhe restaria alternativa que não a fixação de várias tarifas “brutas”, cada qual com os respectivos tributos embutidos. O usuário sequer saberia do repasse econômico das contribuições sociais, pois seus valores estariam ocultos no valor da tarifa “bruta” que lhe coubesse. Essa solução, por óbvio, tornaria o processo muito menos racional e transparente.

Fica claro, então, o acerto do Superior Tribunal de Justiça em rever sua posição anterior e convalidar a legitimidade do repasse econômico do PIS/PASEP e da COFINS para os usuários.

E, nesse diapasão, em linha com a decisão da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, propõe-se a rejeição do PL nº 7.473/2010, até porque a reversão da jurisprudência anterior tornou-o, de certa forma, insubsistente.

Observe-se que o Projeto não estabelece isenção ou dispensa de recolhimento das contribuições federais. A justificativa para o seu principal comando normativo – devolução do PIS/PASEP e da COFINS aos usuários – dependia crucialmente da decisão que estabeleceu a ilegitimidade do repasse das contribuições. Revertido tal entendimento, o PL fica completamente desfigurado. O que era uma devolução de valores indevidamente recolhidos pelos prestadores dos serviços transforma-se na criação de um benefício monetário, sem justa causa, para os usuários, motivo pelo qual o Projeto resvala até mesmo pela vereda da injuridicidade, análise, no entanto, a cargo da Comissão de Constituição e Justiça e Redação.

Por fim, ressalte-se que, embora não possa ser considerada incompatível ou inadequada do ponto de vista financeiro e orçamento, pelos motivos anteriormente expostos, nem por isso os cofres públicos sairiam ilesos em caso de aprovação da presente iniciativa.

Para o futuro, a ANATEL poderia até estabelecer as tarifas pelo montante “bruto”, fazendo desaparecer qualquer menção a PIS/PASEP e COFINS nas faturas mensais.

Mas a devolução dos valores referentes ao passado criaria um “esqueleto” de proporções gigantescas. Seguramente, as



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Deputado Edmar Arruda (PSC/PR)

concessionárias não se conformariam em absorver o ônus financeiro decorrente da devolução. Embora possível no plano dos fatos, não seria legítimo migrar esse custo do passado para os futuros usuários, mediante estabelecimento de tarifa majorada, ou para os contribuintes, mediante aumento ou criação de tributo. Assim, seria inevitável às concessionárias acionar diretamente a União/ANATEL para o reembolso imediato do repentino prejuízo sofrido.

Para se ter uma noção da magnitude do problema, a tabela abaixo contém os valores que teriam que ser ressarcidos pela Brasil Telecom S/A, parte no REsp 976.836/RS (extraída do voto da Min. Eliana Calmon):

Impacto da devolução de PIS/PASEP e COFINS (R\$ milhões)					
Item	2009 (até set)	2008	2007	2006	Total
Receita bruta	11.342	17.007	15.997	15.111	59.458
Lucro/Prejuízo	(543)	782	673	478	1.391
Devolução PIS/COFINS	(414)	(621)	(584)	(552)	(2.170)

Ou seja, se uma única concessionária de telefonia seria obrigada a devolver mais de dois bilhões de reais aos seus usuários, no curto período mencionado na tabela acima, imagine-se o montante global da devolução, envolvendo todas as empresas do setor e mais as concessionárias de energia elétrica e água e saneamento e computando-se todo o prazo em que o PIS/PASEP e a COFINS constaram da fatura do serviço prestado.

A aprovação do presente PL ensejaria a ocorrência do “fato do príncipe”, com todas as suas consequências. O Congresso Nacional, como órgão legislativo federal, daria causa a um brutal desequilíbrio econômico-financeiro nos contratos assinados com os concessionários dos referidos serviços, hipótese em que a doutrina, a jurisprudência e a própria legislação preveem a obrigatoriedade de recomposição ao *status quo ante*, com efeitos funestos sobre o caixa da União.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Deputado Edmar Arruda (PSC/PR)

Em resumo, o Projeto em análise descaracterizou-se após a reversão da jurisprudência do STJ sobre a matéria. Caso aprovado, criaria um injustificável benefício aos usuários de serviços públicos às custas, em princípio, dos respectivos concessionários e, em última instância, dos cofres públicos federais.

Assim, voto pela não implicação em matéria orçamentária ou financeira do Projeto de Lei nº 7.473, de 2010 e, no mérito, pela sua rejeição.

Sala da Comissão, em de de 2011.

Deputado EDMAR ARRUDA
Vice-Líder do PSC na Câmara dos Deputados