

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 459, DE 2017

Altera a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, para dispor sobre a cessão de direitos creditórios originados de créditos tributários e não tributários dos entes da Federação, e a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), para prever o protesto extrajudicial como causa de interrupção da prescrição e para autorizar a administração tributária a requisitar informações a entidades e órgãos públicos ou privados.

Autor: Senado Federal

Relator: Deputado ANDRÉ FIGUEIREDO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 459, de 2017, promove alterações na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, a fim de possibilitar a cessão de direitos de crédito tributários e não-tributários, observadas as condições que estabelece.

Além disso, a proposição altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional – para:

a) incluir o protesto extrajudicial como causa de interrupção da prescrição da ação para a cobrança do crédito tributário;

b) permitir que a Fazenda Pública possa requisitar informações cadastrais e patrimoniais de sujeitos passivos a órgãos e entidades públicos ou privados; e

c) possibilitar a colaboração de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes visando ao compartilhamento de bases de natureza cadastral e patrimonial.

Por fim, a proposição enuncia que as cessões de direitos creditórios realizadas até a data de sua publicação continuam regidas pelas regras então aplicáveis.

Nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, compete à Comissão de Finanças e Tributação a apreciação, além do mérito, dos aspectos de sua adequação e compatibilidade orçamentária e financeira.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe à Comissão de Finanças e Tributação, como já brevemente mencionado, apreciar os aspectos de compatibilidade e adequação da proposição com o Plano Plurianual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com o Orçamento Anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, art. 53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1996, que "estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira".

Nos termos regimentais, somente as proposições que "importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública" estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária, regra esta também prevista no art. 9º da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, *in verbis*:

"Art. 9º Quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira deve-se concluir no voto final que à Comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não."

A *priori*, é de se mencionar que a proposição tem, no que concerne à cessão dos créditos, caráter normativo, tanto assim que seu próprio texto exige lei específica para a efetiva concessão de eficácia normativa ao instituto.

Nesse sentido, no tocante aos aspectos orçamentários e financeiros, pode-se, quando muito, questionar se as disposições constantes da proposição violam os regramentos constitucionais que lhe são pertinentes. À luz dessa premissa, observa-se que não se pode afirmar categoricamente, à luz do art. 1º, que o eventual deságio na cessão do direito ao recebimento de parte do fluxo financeiro de créditos tributários ou não-tributários importe diminuição de receitas públicas.

Isso porque, como já salientado na Comissão de Finanças e Tributação pelo nobre Deputado Alfredo Kaefer durante a apreciação do Projeto de Lei nº 3.337, de 2015, o qual trata de matéria semelhante à ora em análise, estudos apontam que a Receita Federal norte-americana (Internal Revenue Service – IRS) arrecada mais ao conceder descontos do que promovendo a cobrança integral dos créditos¹. Não foi por outra razão que, naquela oportunidade, a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira desta Casa se manifestou no sentido de que a matéria não provoca repercussão negativa no campo orçamentário.

No tocante às demais regras constitucionais pertinentes aos aspectos orçamentários e financeiros, os §§ 2º a 6º do art. 39-A que se pretende introduzir no texto da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, apresentam as necessárias salvaguardas.

No mesmo sentido, as regras previstas nos arts. 2º e 3º não apresentam impactos negativos no orçamento público, seja por diminuição de receitas, seja por aumento de despesas, dado seu caráter normativo.

¹ OEI, Shu-Yi. Getting More by asking less: justifying and reforming tax law's offer-incompromise procedure. In: **University of Pennsylvania Law Review**:2012, n. 160, pp. 1.083-1.084.

Por essa razão, dado o caráter eminentemente normativo da proposição, a qual deve se fazer acompanhar de leis específicas dos entes da Federação para que venha a atingir sua eficácia normativa, somos pela não implicação orçamentária e financeira do Projeto de Lei Complementar nº 459, de 2017.

Quanto ao mérito, observamos, preliminarmente, que a matéria deve efetivamente ser veiculada sob a forma de Projeto de Lei Complementar, seja por se inserir na temática das normas de gestão financeira e patrimonial da administração (art. 165, § 9º, da Constituição), seja por regular normas gerais em matéria de Direito Tributário (art. 146, III, da Constituição). Cabe registrar, inclusive, que as modificações tributárias promovidas pelo Projeto buscam reduzir a evasão fiscal e encontram respaldo no entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário 601314.

Em linhas gerais, nos manifestamos favoravelmente à proposição, com as seguintes ressalvas que, a nosso ver, demandam aprimoramento redacional.

No *caput* do proposto art. 39-A a ser acrescentado à Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, consta que os entes da Federação poderão ceder onerosamente "direitos originados de créditos tributários e não-tributários". Consideramos que a expressão "direitos originados" é despicienda, pois o que é cedido é a própria arrecadação, mantendo-se os privilégios e as garantias do crédito tributário, como já o enuncia o § 1º, I, do mesmo dispositivo. Por isso, corrigimos as menções do projeto à expressão, para esclarecer que o que está sendo cedido é o direito ao recebimento de uma parte do fluxo financeiro dos créditos, e que essa parte é relativa apenas aos créditos inscritos em dívida ativa, uma vez que, conforme estabelecido no art. 2º, § 3º, da Lei nº 6.830, de 1980, a inscrição em dívida ativa se constitui no ato de controle administrativo da legalidade, indispensável para evitar a cessão de créditos tributários ilegais ou mesmo inexistentes – alteração nº 1.

Entendemos ainda que o inciso IV do mesmo § 1º deve receber um pequeno acréscimo, para deixar claro que a cessão de crédito não abrange

outras garantias adicionais por parte do ente público, seja para o cessionário, seja para o investidor que adquirir qualquer título derivado dessa cessão – alteração nº 2.

Consideramos, por outro lado, que a redação proposta ao inciso V do mesmo § 1º pode levar à errônea interpretação de que somente é cedido o direito autônomo a créditos "constituídos e reconhecidos" pelo devedor, vale dizer, dívidas confessadas. Entendemos que, muito provavelmente, o dispositivo citado, em sua parte final, busca diferenciar o crédito tributário lançado do meramente comunicado pelo contribuinte ao Fisco, o qual, nos termos do art. 5º, § 1º, do Decreto-lei nº 2.124, de 13 de junho de 1984, caracteriza confissão de dívida e instrumento hábil e suficiente para a exigência do referido crédito. A nosso ver, tanto o crédito lançado, como o confessado estão constituídos na forma da legislação tributária, de modo que estamos afastando a errônea interpretação, a nosso ver, apontada – alteração nº 3.

Ajustamos o § 2º do art. 39-A, pois a redação original dispõe que a cessão de direitos creditórios “preservará a base de cálculo das vinculações constitucionais no exercício em que o contribuinte efetuar o pagamento”. Isso causa um problema, pois a expressão “base de cálculo” se refere ao montante a ser arrecadado, mas as vinculações constitucionais, via de regra, são definidas em percentuais de receitas. Para corrigir isso, alteramos a redação de modo que cessão de direitos creditórios excluirá a parte que for destinada a outros entes federativos nos percentuais previstos na Constituição Federal, de modo que as vinculações e da repartição de receitas serão realizadas somente no exercício financeiro em que o contribuinte efetuar o pagamento. – alteração nº 4

Ademais, fizemos um ajuste no § 6º, para deixar claro que a vinculação das receitas decorrente da cessão dos créditos deverá obedecer ao art. 167, IV, da Constituição Federal², sanando eventual inconstitucionalidade desse parágrafo – alteração nº 5.

2 Art. 167. São vedados: [...]

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do

Entendemos que a redação do § 7º deve ser aperfeiçoada, de modo a introduzir critérios para o procedimento de leilão dos créditos da dívida ativa. Assim, o edital deverá conter os limites da taxa de administração e do deságio segundo a classificação do crédito e de seu risco, o montante original do crédito, o montante consolidado, as premissas de cálculo de sua atualização e o número de processos administrativos relacionados ao crédito – alteração nº 6.

Fizemos alterações nos incisos do § 8º do art. 39-A do Projeto, os quais impediam a participação de instituições financeiras controladas pelos entes federativos, na aquisição dos créditos da dívida ativa, em qualquer situação. O § 8º foi incluído por meio de Emenda, quando da tramitação do projeto no Senado Federal, com o objetivo de evitar a burla ao art. 36 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF)³, que impede a concessão de operações de crédito de instituição financeira estatal ao ente federativo controlador. A cessão de créditos oriundos de parcelamento de receitas futuras poderia ser considerada uma operação de crédito disfarçada. Por conta disso, alteramos esse parágrafo de modo a permitir somente a aquisição de créditos oriundos de dívidas ou de parcelas de dívidas vencidas, ou seja, em atraso no pagamento – alteração nº 7.

Quanto ao § 10 do mesmo art. 39-A, entendemos que também é necessário fazer ajuste, para definir que a autorização legislativa para cada operação deve estabelecer os limites de deságio e o horizonte temporal das parcelas vincendas que poderão ser abrangidas. Por exemplo, em relação aos débitos parcelados, a lei deverá definir quantas parcelas mensais serão abrangidas pela cessão, de modo que seja possível dimensionar o impacto

ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003)

³ Art. 36. É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo. Parágrafo único. O disposto no caput não proíbe instituição financeira controlada de adquirir, no mercado, títulos da dívida pública para atender investimento de seus clientes, ou títulos da dívida de emissão da União para aplicação de recursos próprios.

orçamentário e financeiro sobre as próximas gestões. Além disso, foi incluída uma limitação no horizonte temporal, de modo que a cessão desses direitos creditórios só pode incidir sobre as parcelas vincendas dentro do mandato do respectivo titular do Poder Executivo – alteração nº 8.

Por fim, acrescentamos o § 11 ao art. 39-A, para definir que a receita decorrente da cessão dos créditos deve ser classificada de forma idêntica à classificação que seria adotada no pagamento tempestivo do crédito de origem, nos termos do art. 11, § 4º da Lei nº 4.320/1964. Embora a cessão de créditos possa ser considerada, doutrinariamente, uma receita de capital (alienação de bens), vale lembrar que os créditos cedidos serão formados, em sua maioria, por receitas correntes (tributárias e de contribuições). Assim, o uso dessa classificação da receita da venda dos créditos como receita de capital poderia diminuir a receita corrente líquida recebida pelos entes federativos, o que interfere nos limites de despesas com pessoal definidos nos arts. 19 e 20 da LRF. – alteração nº 9.

A fim de aprimorar esses dispositivos, estamos apresentando o substitutivo em anexo.

Em face do exposto, votamos pela **não-implicação orçamentária e financeira do Projeto de Lei Complementar nº 459, de 2017**, e, no mérito, pela **aprovação, na forma do substitutivo anexo**.

Sala das Sessões, em de de 2018.

Deputado ANDRÉ FIGUEIREDO

Relator

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 459, DE 2017

Altera a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, para dispor sobre a cessão do fluxo financeiro de créditos tributários e não tributários dos entes da Federação, e a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), para prever o protesto extrajudicial como causa de interrupção da prescrição e para autorizar a administração tributária a requisitar informações a entidades e órgãos públicos ou privados.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 39-A:

“Art. 39-A. A União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município poderá ceder onerosamente, nos termos desta Lei Complementar e de respectiva lei específica federal, estadual, distrital ou municipal, conforme o caso, o direito ao recebimento de parte do fluxo financeiro de créditos inscritos em dívida ativa, tributários ou não tributários, a pessoas jurídicas de direito privado ou a fundos de investimentos regulados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

§ 1º Para fins do disposto no caput, a cessão deverá:

I – preservar a natureza do crédito de que se tenha originado o direito cedido, mantendo as garantias e os privilégios desse crédito;

II – manter inalterados os critérios de atualização ou correção de valores e os montantes representados pelo principal, os juros e as multas, assim como as condições de pagamento e as datas de vencimento, os prazos e os demais termos avençados originalmente entre a Fazenda Pública ou o órgão da administração pública e o devedor ou contribuinte;

III – assegurar à Fazenda Pública ou ao órgão da administração pública a prerrogativa de cobrança judicial e extrajudicial dos créditos de que se tenham originado os direitos

cedidos;

IV - realizar-se mediante operação definitiva, isentando o cedente de qualquer tipo de responsabilidade, compromisso, garantia ou dívida perante o cessionário e o investidor, de modo que a obrigação de pagamento dos direitos creditórios cedidos permaneça, a todo tempo, com o devedor ou contribuinte;

V - abranger apenas o direito autônomo ao recebimento do fluxo financeiro do crédito;

VI – ser autorizada, na forma de lei específica do ente, pelo chefe do Poder Executivo ou por autoridade administrativa a quem se faça a delegação dessa competência;

VII – realizar-se até 90 (noventa) dias antes da data de encerramento do mandato do chefe do Poder Executivo, ressalvado o caso em que o integral pagamento pela cessão dos direitos creditórios ocorra após essa data.

§ 2º A cessão excluirá a parte destinada a outros entes nos percentuais previstos na Constituição Federal e as vinculações e repartição de receitas serão realizadas no exercício financeiro em que o contribuinte efetuar o pagamento.

§ 3º A cessão não poderá abranger percentuais do crédito que, por força de regras constitucionais, pertençam a outros entes da Federação.

§ 4º As cessões realizadas nos termos deste artigo não se enquadram nas definições de que tratam os incisos III e IV do art. 29 e o art. 37 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), sendo consideradas operação de venda definitiva de patrimônio público.

§ 5º A cessão do fluxo financeiro de créditos tributários é considerada atividade da administração tributária, não se aplicando a vedação constante do inciso IV do art. 167 da Constituição Federal aos créditos originados de impostos, respeitados os §§ 2º e 3º deste artigo.

§ 6º A receita decorrente da venda de ativos de que trata este artigo observará o disposto no art. 167, inciso IV da Constituição Federal, e no art. 44 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e deverá ser destinado, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) do montante arrecadado a despesas associadas a regime de previdência social, e o restante, a despesas com investimentos

§ 7º A cessão do fluxo financeiro de que trata este artigo dar-se-á por leilão, observado o seguinte:

I – a cessão poderá ocorrer em bolsa de valores ou por intermédio de sociedade de propósito específico criada para este fim e controlada por ente federado, hipótese em que a contratação de tal sociedade está dispensada de licitação;

II – o instrumento convocatório do leilão fixará o limite máximo do deságio, a taxa de administração, estruturação ou congênere, observados a estratificação do crédito e de seu risco e a identificação do montante original do crédito, do montante

consolidado, do número de processos e das premissas de cálculo de sua atualização.

§ 8º A instituição financeira controlada pelo ente federado cedente somente poderá participar de operação de aquisição primária dos direitos creditórios desse ente, adquirir ou negociar direitos creditórios desse ente em mercado secundário, ou realizar operação lastreada ou garantida pelos direitos creditórios desse ente, quando esses direitos forem oriundos de dívidas vencidas ou parcelas de dívidas vencidas.

§ 9º O disposto no § 8º deste artigo não impede a instituição financeira pública de participar da estruturação financeira da operação, atuando como prestadora de serviços.

§ 10 A cessão é limitada ao estoque de créditos existentes até a data de publicação da respectiva lei federal, estadual, distrital ou municipal que conceder a autorização legislativa para a operação, a qual estabelecerá os limites de deságio e o horizonte temporal das parcelas vincendas que poderão ser abrangidas, o qual não poderá exceder o mandato do respectivo titular do Poder Executivo federal, estadual, distrital ou municipal.

§ 11 A receita decorrente da venda de ativos de que trata este artigo será classificada de maneira idêntica à classificação que seria adotada no pagamento tempestivo do crédito de origem, nos termos do art. 11, § 4º desta Lei.”

Art. 2º Os arts. 174 e 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 174.
Parágrafo único.....

.....
II – pelo protesto judicial ou extrajudicial;
.....” (NR)

“Art. 198.

.....
§ 4º Sem prejuízo do disposto no art. 197, a administração tributária poderá requisitar informações cadastrais e patrimoniais de sujeito passivo de crédito tributário a órgãos ou entidades, públicos ou privados, que, inclusive por obrigação legal, operem cadastros e registros ou controlem operações de bens e direitos.

§ 5º Independentemente da requisição prevista no § 4º deste artigo, os órgãos e as entidades da administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes colaborarão com a administração tributária visando ao compartilhamento de bases de dados de natureza cadastral e patrimonial de seus administrados e supervisionados.” (NR)

Art. 3º As cessões de direitos creditórios realizadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios em data anterior à publicação desta Lei Complementar permanecerão regidas pelas respectivas disposições legais e contratuais específicas vigentes à época de sua realização.

Art. 4º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 2018.

Deputado ANDRÉ FIGUEIREDO

Relator