

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 469, DE 2009 (Apensado Projeto de Lei Complementar nº 537, de 2009)

Altera e acrescenta dispositivos à Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado JOÃO MAIA

I - RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei complementar, do Poder Executivo, que propõe alterações e acrescenta dispositivos ao Código Tributário Nacional, da seguinte forma:

- 1. Acrescenta um art. 122-A com parágrafo único:** estabelece que aos representantes de pessoas físicas e aos diretores, gerentes ou representantes de pessoas jurídicas, ou entes fiscalmente equiparados, cabe atuar diligentemente para o cumprimento das obrigações tributárias das entidades que representam. Institui, ainda, o “dever de diligência”, como o zelo pela manutenção do patrimônio do sujeito passivo e o empenho para o cumprimento das obrigações tributárias, inclusive, de privilegiar o pagamento de tributos em detrimento de outras despesas ou débitos.
- 2. Acrescenta incisos VIII e IX, altera o parágrafo único e acrescenta parágrafos 2º, 3º, 4º e 5º ao art. 134:** este artigo do CTN estabelece que, nos casos de impossibilidade de exigência do cumprimento da obrigação principal pelo contribuinte, passam a responder solidariamente com este, nos atos em que intervierem, ou pelas omissões de que forem

responsáveis. O projeto acrescenta aos casos já previstos de responsabilidade solidária, o administrador ou gestor que: i) deixar de provar que empregou, no exercício de sua atividade, o cuidado e a diligência que se costuma dispensar à administração de negócios, cumprindo com o dever de diligência que a lei lhe incumbe; ii) alienar, onerar ou dar em garantia quaisquer dos bens ou direitos administrados sem que sejam garantidos os créditos da Fazenda Pública constituídos; iii) houver praticado ato com excesso de poderes ou infração de lei, contrato social e estatutos; ou iv) houver distribuído lucros ou dividendos, bonificações, juros sobre o capital próprio, ou afins aos seus sócios, dirigentes, acionistas, ou assemelhados a partir do dia de vencimento do tributo, quando os bens do sujeito passivo não forem suficientes para garantir o crédito tributário em cobrança; e também o administrador judicial e o liquidante, pelos tributos devidos pela massa falida, ou pela massa liquidanda na medida em que seus atos derem causa ao injustificado descumprimento de obrigações tributárias. Nos parágrafos que acrescenta, o projeto: a) inclui como infração à lei os casos em que a pessoa jurídica não se localizar no domicílio fiscal indicado à administração tributária; b) estabelece obrigações para o sujeito passivo, ou responsável legal notificado, que não efetuar pagamento, solicitar parcelamento ou prestar garantia integral, relativo a seus bens pessoais; c) responsabiliza subsidiariamente pelos tributos não pagos, multa e juros de mora, titulares ou sócios de pessoas jurídicas, na medida em que derem causa ao inadimplemento; e d) passam a responder subsidiariamente pelo crédito tributário quem, dolosamente, omitir, retardar ou prestar falsamente informações requisitadas pela Fazenda Pública.

- 3. Acrescenta incisos VII, VIII e IX, altera o parágrafo único e acrescenta § 2º ao art. 151:** esse artigo do CTN define as situações que suspendem a exigibilidade do crédito tributário. O projeto inclui entre estas: i) a garantia administrativa, nos termos da lei; ii) a decisão da autoridade administrativa legalmente incumbida da cobrança da Dívida Ativa que suspender o seu curso, no âmbito administrativo ou judicial; nos termos da lei; e iii) a admissão de proposta para habilitação em procedimento de transação, nos termos da lei. Estabelece, ainda, na forma do parágrafo acrescentado, que o oferecimento de garantias administrativas não inibirá a executoriedade do crédito nos casos previstos em lei.

4. **Altera o inciso III e acrescenta inciso XII ao art. 156:** esse artigo do CTN define as situações que extinguem o crédito tributário. O projeto estabelece que somente o cumprimento do termo de transação e não a transação em si tem esse poder. Inclui, ainda, o laudo arbitral, nos termos da lei, como capaz de extinguir o crédito tributário.
5. **Altera o *caput* e o inciso II e acrescenta parágrafo único ao art. 163:** esse artigo do CTN estabelece que, existindo simultaneamente dois ou mais débitos vencidos no mesmo sujeito passivo para com a mesma pessoa jurídica de direito público, relativos ao mesmo ou a diferentes tributos ou provenientes de penalidade pecuniária ou juros de mora, a autoridade administrativa competente para receber o pagamento determinará a respectiva imputação, conforme ordem por ele enumerada, que, em relação ao tipo de tributo, prioriza as contribuições de melhoria, depois as taxas e por fim os impostos. O projeto altera essa ordem, priorizando as contribuições sociais, depois contribuições de melhoria, taxas e impostos. No parágrafo introduzido, o projeto estabelece que, sendo o débito composto de principal e acréscimos legais, o pagamento imputar-se-á proporcionalmente.
6. **Altera o *caput* e o parágrafo único do art. 171:** esse artigo do CTN trata da celebração da transação, estabelecendo que a lei pode facultar aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária esta faculdade, desde que, mediante concessões mútuas, a transação importe em determinação de litígio e consequente extinção do crédito tributário, cabendo à lei indicar a autoridade competente para autorizar a transação em cada caso. O projeto estabelece que a lei que faculta a celebração da transação poderá ser geral ou específica, desde que a celebração importe em composição de conflito ou de litígio, visando à extinção do crédito tributário, facultando a lei a previsão de hipóteses de delegação de competência para autorização da transação em cada caso.
7. **Acrescenta art. 171-A:** o projeto introduz artigo estabelecendo que a lei poderá adotar a arbitragem para solução de conflito ou litígio, cujo laudo arbitral será vinculante.
8. **Altera o inciso I e acrescenta inciso V ao parágrafo único do art. 174:** esse artigo de CTN preconiza que a ação para cobrança do crédito tributário prescreve em 5 anos, contados da data de sua constituição

definitiva e estabelece, em seu parágrafo único, as condições de interrupção da prescrição. Uma das condições que interrompem a prescrição se dá pelo despacho do juiz que ordenar a citação em execução fiscal. O projeto acrescenta a essa condição: i) a notificação do devedor da inscrição do débito em dívida ativa; e ii) o despacho do juiz que ordenar a intimação da Fazenda Pública para impugnar os embargos à execução fiscal, acaso propostos antes do ajuizamento da execução fiscal. Acrescenta, ainda, como condição de interrupção da prescrição, a admissão em procedimento de transação ou arbitragem, ou o descumprimento das obrigações constantes do termo de transação ou do laudo arbitral.

9. **Acrescenta inciso III ao § 1º do art. 198:** esse artigo do CTN trata da vedação de divulgação por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado dos seus negócios ou atividades. O seu § 1º dispõe sobre as exceções a esse princípio. O projeto acrescenta entre elas o compartilhamento de informações com os órgãos encarregados da cobrança da dívida ativa.
10. **Acrescenta § 2º ao art. 201:** o projeto, em relação à Dívida Ativa da Fazenda Pública, estende as disposições do CTN estipuladas para as obrigações tributárias (art. 121 a 135 e 184 a 192) para as de natureza não-tributária.
11. **Altera os incisos I, II, III, IV e V, e acrescenta incisos VI e VII ao caput do art. 202 e lhe acrescenta parágrafos 2º e 3º:** esse artigo do CTN define o que o termo de inscrição da dívida ativa, autenticado pela autoridade competente, indicará obrigatoriamente. O projeto estipula que o termo de inscrição na dívida pública deverá conter: i) o nome e o número de inscrição perante o CPF e o CNPJ, se houver, do devedor, dos co-responsáveis e, sempre que conhecido, o domicílio e residência de um e de outros; ii) o valor originário de cada uma das parcelas componentes da dívida principal, individualizando-se as que sejam destinadas a terceiras entidades, o termo inicial e a forma de calcular os juros de mora, atualização monetária e demais encargos previstos em lei ou em contrato; iii) a origem, a natureza e o fundamento legal ou contratual da dívida; iv) a indicação, se for o caso, de estar a dívida sujeita à atualização monetária, o correspondente fundamento legal e o termo inicial para cálculo; v) a data e o número de inscrição no registro de Dívida Ativa; vi) o número do processo

administrativo ou do auto de infração, se neles estiver apurado o valor da dívida; vii) a data de entrega da declaração do contribuinte quanto aos tributos sujeitos ao lançamento por homologação da notificação do lançamento quando esse se der por ofício, bem como a data das respectivas prestações. Estabelece, ainda, que o termo de inscrição de dívida ativa poderá, a qualquer tempo, ser aditado para a inclusão de co-responsáveis, e que a inscrição será feita pelo órgão competente para apurar a liquidez e certeza do crédito e suspenderá a prescrição, para todos os efeitos de direito, por cento e oitenta dias.

Na Exposição de Motivos nº 187/2008, assinada pelo Ministro da Fazenda, o Poder Executivo justifica que as alterações propostas são indispensáveis à modernização da Administração Fiscal e que fazem parte de um conjunto mais amplo de modificações consistentes com a edição de duas leis ordinárias, uma referente à transação tributária e a outra, à execução fiscal administrativa. Segundo a justificativa, as modificações propostas alteram o CTN no tocante à interrupção da prescrição e à suspensão da exigibilidade do crédito tributário, bem como possibilitam a adoção de um modelo mais amplo de transação tributária, inclusive com a atuação preventiva da Administração.

Já o Projeto de Lei Complementar nº 537, de 2009, apensado, de autoria do ilustre Deputado Deley, restringe-se à modificação do inciso I do parágrafo único do art. 174 do CTN, determinando que a prescrição se interrompe pelo despacho do juiz que ordenar a citação em execução fiscal, mas que essa interrupção retroagirá à data da propositura da ação. Justifica o ilustre Autor que, em razão do acúmulo de serviços judiciais, apesar de a ação de execução ser distribuída dentro do prazo, há frequentes retardamentos no despacho do magistrado ordenando a citação, o que beneficiaria os devedores em detrimento dos interesses e dos direitos do Fisco.

A matéria também foi distribuída às Comissões de Finanças e Tributação (mérito e art. 54, RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (mérito e art. 54, RICD) e tramita em regime de urgência, sujeita à apreciação do Plenário.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe à Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio proferir parecer sobre o mérito econômico da matéria em tela.

Nesse sentido, é importante fazer uma reflexão mais profunda sobre os impactos do sistema tributário brasileiro na economia como um todo. Com efeito, há muito se clama por uma reforma tributária mais ampla, que seja orientada para a correção das distorções e ineficiências econômicas oriundas do atual sistema, que propicie uma maior integração da economia brasileira com a economia internacional, que melhore a competitividade das empresas brasileiras, elimine as distorções sobre o custo de capital, incentivando maiores investimentos, que induza à formalização da economia, que permita maior flexibilidade no mercado de trabalho e consequente estímulo ao emprego formal, em suma, que possa dar à economia brasileira um perfil mais moderno e consistente com as mudanças nas economias desenvolvidas e no mercado globalizado.

Não há a negar que esta é uma tarefa complexa e que enfrenta resistências políticas significativas, em razão da dificuldade de acomodação dos interesses e das vantagens setoriais que permeiam o sistema tributário brasileiro. No entanto, trata-se de um passo fundamental para a consolidação, a médio e longo prazo, de um processo de desenvolvimento sustentado para a economia brasileira. De fato, a forte competitividade de muitas economias em desenvolvimento associada à constante valorização da nossa moeda tem promovido uma pressão competitiva muito aguda sobre as empresas brasileiras, que enfrentam dificuldades crescentes de conquistar novos mercados, bem como de enfrentar a competição cada vez mais acirrada das importações no mercado doméstico.

Diante desse desafio que se impõe ao nosso futuro, podemos identificar dois movimentos que buscam o mesmo objetivo, mas de forma inteiramente diferente. Primeiro, as propostas mais amplas de reforma tributária, que procuram modificar o sistema como um todo, que, a nosso ver, seria a única forma de garantir uma trajetória consistente de desenvolvimento a longo prazo. Alternativamente, há a opção por uma série de medidas pontuais, voltadas para atenuar a carga tributária setorial, promover incentivos

específicos, corrigir determinadas distorções, que, em conjunto, permitem que haja válvulas de escape para determinados segmentos econômicos que enfrentam dificuldades conjunturais ou estruturais.

Não há dúvidas sobre que caminho tem sido adotado e reforçado nos últimos anos. De outra parte, parece óbvio que os efeitos econômicos estão muito aquém dos desejados. Ao contrário, a política de intensificar os mecanismos de arrecadação para ampliar a carga tributária no atacado, e de concessão de benefícios fiscais e subsídios específicos para alívio de setores eleitos como mais “importantes” no varejo, ajuda a promover ainda mais distorções e desviar a economia da sua trajetória de crescimento calcada no aumento de competitividade e de produtividade. Ademais, desvia os esforços do setor produtivo na busca de um sistema tributário mais adequado a seus anseios para um esforço particular de buscar vantagens específicas para um setor ou uma empresa. Claramente, a nosso ver, essa não é a melhor estratégia para atingir os objetivos pretendidos.

Nesse contexto, o projeto de lei complementar em análise, apresentado pelo Poder Executivo, reflete perfeitamente essa tendência. De um lado, há um movimento muito bem definido e intenso das autoridades tributárias no sentido de aperfeiçoar, sob o seu ponto de vista, os mecanismos de arrecadação com o claro objetivo de extrair mais recursos da sociedade. De outro, carecem medidas tributárias que levem em conta a microeconomia das empresas e os incentivos econômicos daí decorrentes, enquanto proliferam mecanismos paraíscais para grupos econômicos específicos.

A presente proposta, conforme justificativa apresentada na Exposição de Motivos encaminhada ao Presidente da República, contém alterações no Código Tributário Nacional que “...são indispensáveis à modernização da Administração Fiscal de forma a tornar sua atuação mais transparente, célere e eficiente. ..” e “...se inspiraram em importantes reformas ocorridas nas legislações alienígenas, necessárias para se fazer frente às novas formas de fraude e sonegação fiscal típicas de um mundo globalizado, em que vultosos recursos podem, em minutos, ser postos fora do alcance do Fisco”.

Não obstante a nobreza de propósitos, cuja justificativa não deve ser contestada, já que interessa à sociedade que o Fisco possa atuar

de forma mais eficiente, também não há como negar que os propósitos maiores da proposta são o de engendrar novos mecanismos para acelerar a execução fiscal e a cobrança, bem como para alargar a responsabilidade fiscal do contribuinte. Ambos os propósitos, a nosso ver, desembocam na busca incessante do setor público brasileiro por mais recursos através da tributação.

De forma geral, a proposição em comento acrescenta dispositivos ao Código Tributário Nacional de forma a incrementar a responsabilidade tributária de representantes da Pessoa Física e Jurídica, acrescer hipóteses de suspensão e extinção de crédito tributário, instituir arbitragem para resolução de conflitos e alterar procedimentos administrativos fiscais.

Especificamente, várias dessas modificações nos causam grande preocupação em relação a seus possíveis efeitos sobre o contribuinte e sobre a já elevada carga de obrigações fiscais a que estão submetidos. Em particular, as alterações propostas para o *caput* e parágrafo único do artigo 122-A e para o artigo 134 merecem especial consideração.

O *caput* do art. 122-A especifica o dever de diligência, estabelecido para o diretor, gerente, ou representante ainda que de fato, da pessoa jurídica, ou ente fiscalmente equiparado, em relação às obrigações de caráter tributário. Algumas definições que concernem esse conceito abstrato incluem “*manutenção do patrimônio do sujeito passivo*”, “*empenho no cumprimento das obrigações tributárias*”, ou “*privilegiar o pagamento de tributos em detrimento de outras despesas ou débitos*”, como condutas integrantes daquela almejada diligência, estabelecida como dever do contribuinte. Nos parece, antes de tudo, que tal previsão parte de um pressuposto irreal quanto à verdadeira função da pessoa jurídica e de suas finalidades. Acaba por comprometer até mesmo a viabilidade da assunção de riscos e o convívio com a incerteza, que é a própria essência da atividade empresarial. Com efeito, o planejamento tributário de uma instituição pode ser comprometido, na medida em que, *a posteriori*, a autoridade fiscal e/ou judicial que vier a reconhecer o caráter devido de eventual obrigação tributária não recolhida, face ao entendimento em sentido contrário firmado pelo contribuinte, ensejaria potencial reconhecimento de infração legal que poderia causar o redirecionamento de ação fiscal para a pessoa do administrador ou gestor.

À parte as questões de natureza jurídica e constitucional, que não são objeto da análise desse parecer e que já dariam substância e reconhecimento constitucional à possibilidade de ocorrência de interpretações diversas sobre o mesmo dispositivo, que somente seriam pacificadas em instância especial e momento posterior ao estabelecido para o pagamento do tributo, bem como inconsistências dessa responsabilização a terceiros com dispositivos do próprio Código Tributário vigente, tais disposições ora propostas trazem nítido descompasso com a conduta esperada de gestores e administradores em uma economia moderna.

De fato, já no artigo 134, inciso VIII, as alterações propostas responsabilizam o gestor ou administrador que venha a *“deixar de provar que empregou, no exercício de sua atividade, o cuidado e a diligência que se costuma dispensar à administração de negócios, cumprindo com o dever de diligência que a lei lhe incumbe”*. Estabelece-se aí a razão de conduta do gestor como o pagamento do tributo, acima de todos os outros, invertendo, inclusive o ônus da prova de cumprimento de conceitos absolutamente subjetivos previstos na legislação. Claramente, isso teria o condão de inibir, restringir, atrasar e até impedir a tomada de decisões na esfera empresarial, que se deve submeter, quase sempre, à idéia de crescimento, competição e sobrevivência. Mais ainda, interfere em decisões que compõem o cerne do funcionamento das empresas, como alienar, onerar e dar garantias de bens e direitos, movimentos corriqueiros e usuais como forma de obter recursos e operar no mundo real.

Nessa mesma linha, o projeto conduz a interpretações por parte do contribuinte de que fica estabelecida obrigação acessória ao sujeito passivo ou responsável legal pela dívida de *“relacionar quais são e onde se encontram todos os bens que possui”* diante da primeira notificação de débito do tributo, antes mesmo da sua inscrição em dívida ativa.

Mesmo em relação à ampliação dos mecanismos para solução de conflitos e litígios, como a arbitragem e a transação, que poderiam vir ao encontro de uma maior agilidade e transparência favorável às empresas, observa-se a possibilidade de adoção do instituto da *“arbitragem para solução de conflitos e litígios em matéria tributária, cujo laudo arbitral será vinculante”*. Ora, à parte a estranheza da utilização do instituto da arbitragem, voltado para litígios relativos a direitos patrimoniais em relações contratuais entre as partes, para o caso da relação Fisco/contribuinte cujas obrigações são constituídas

unilateralmente pela autoridade fiscal, o laudo arbitral vinculante, nesse caso, induz a, ou pretende até retirar direito de lide tributária por parte do contribuinte, garantido pela Constituição, quando este entender que há lesão ou ameaça de direito.

Enfim, a despeito de eventuais avanços que possam estar contidos no projeto, nos parece claro que a sua própria essência fere frontalmente a autonomia das empresas e contribuintes, na medida em que procura prover à Administração Fiscal a possibilidade de cobrança de eventual crédito, em detrimento do direito particular de vê-lo apreciado em juízo, sem prejuízos emergentes do decurso do tempo sobre a apreciação dos fatos jurídicos tributários.

Há ainda outros dispositivos que se revelam claramente prejudiciais ao contribuinte, podendo trazer-lhe elevação de suas obrigações acessórias, prejuízo a seu planejamento e um maior ônus financeiro e tributário. Nesse sentido, do ponto de vista econômico, diante dos dilemas que hoje vivemos em relação ao nosso desempenho econômico futuro, e em face das sérias restrições estruturais que o nosso sistema tributário já impõe à atividade econômica, entendemos que o presente projeto caminha na contramão do que deve ser uma política tributária com foco no crescimento econômico e no desenvolvimento, que não passa, absolutamente, pelo cerceamento de direitos, pela excessiva carga de tributos e pelo excessivo poder do Fisco.

Diante do exposto, **votamos pela rejeição do Projeto de Lei Complementar nº 469, de 2009 e de seu apensado, o Projeto de Lei Complementar nº 537, de 2009.**

Sala da Comissão, em de de 2010.

Deputado JOÃO MAIA
Relator