

PARECER Nº , DE 2011

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 6, de 2011, referente à Medida Provisória nº 510, de 28 de outubro de 2010, o qual *regula o cumprimento de obrigações tributárias por consórcios que realizarem contratações de pessoas jurídicas e físicas; acresce dispositivos à Lei nº 10.168, de 29 de dezembro de 2000, que institui contribuição de intervenção de domínio econômico destinada a financiar o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação; e dá outras providências.*

RELATOR-REVISOR: Senador GIM ARGELLO

I – RELATÓRIO

A Medida Provisória nº 510, de 28 de outubro de 2010 (MPV-510/10), contém cinco artigos e trata de três matérias distintas, a seguir descritas.

Regime tributário federal dos consórcios empresariais

O art. 1º da MPV dispõe sobre as obrigações tributárias decorrentes da legislação federal, do consórcio formado por empresas, bem como sobre a solidariedade das empresas consorciadas:

Art. 1º Os consórcios cumprirão as respectivas obrigações tributárias sempre que realizarem negócios jurídicos em nome próprio, inclusive na contratação de pessoas jurídicas e físicas, com ou sem vínculo empregatício.

§ 1º As empresas consorciadas serão solidariamente responsáveis pelas obrigações tributárias decorrentes dos negócios jurídicos de que trata

o **caput**, não se aplicando, para efeitos tributários, o disposto no § 1º do art. 278 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se somente aos tributos federais.

O dispositivo altera o tratamento tributário federal dispensado aos consórcios de empresas que, nos termos do art. 278 da Lei nº 6.204, de 1976, são formados em caráter temporário e sem personalidade jurídica, para a execução de um determinado empreendimento.

Até a publicação da MPV, a legislação federal não tinha disposição expressa sobre a matéria. Seguindo a regra geral, a Secretaria da Receita Federal do Brasil, mediante atos administrativos, remetia as obrigações tributárias para cada uma das empresas componentes do consórcio, na proporção de sua participação. A Instrução Normativa nº 834, de 26 de março de 2008, é bem clara quanto ao fato de que o faturamento do consórcio é feito em cada uma das empresas consorciadas, que devem contabilizar *receitas, custos e despesas incorridos, proporcionalmente à sua participação no empreendimento*. Em consequência, os tributos e contribuições são de responsabilidade de cada uma das empresas.

Com o art. 1º da MPV em comento, o consórcio passa a figurar como o contribuinte principal em relação às suas operações, ficando as empresas consorciadas apenas no papel de responsáveis solidárias. Para tanto, o § 1º determina que, **apenas para efeitos tributários**, deixa de valer a regra segundo a qual os consórcios não adquirem personalidade jurídica (art. 278, § 1º da Lei nº 6.404, de 1976).

Equiparação a produtor ou fabricante para efeitos de PIS/PASEP e COFINS

O art. 2º simplesmente amplia, do quarto para o oitavo mês após a edição da Medida Provisória (MPV) nº 497, de 27 de julho de 2010, a produção de efeitos da norma inserida em seu art. 22, pela qual se equipara a produtor ou fabricante, para efeitos da incidência da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS, a pessoa jurídica comercial atacadista que adquirir, de pessoa jurídica com a qual mantenha relação de interdependência, produtos por esta produzidos, fabricados ou importados e que estejam relacionados no § 1º e § 1º-A do art. 2º da Lei no 10.833, de 2003.

Isenção de CIDE e de IR em pagamentos ao exterior, para capacitação

Os arts. 3º e 4º introduzem alteração na Lei nº 10.168, de 29 de dezembro de 2000, que institui o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação, cujo objetivo principal é estimular o desenvolvimento tecnológico brasileiro, mediante programas de pesquisa científica e tecnológica cooperativa entre universidades, centros de pesquisa e o setor produtivo.

O art. 3º isenta da Contribuição de Intervenção sobre o Domínio Econômico (CIDE) à alíquota de dez por cento, devida pela pessoa jurídica detentora de licença de uso ou adquirente de conhecimentos tecnológicos, bem como aquela signatária de contratos que impliquem transferência de tecnologia, firmados com residentes ou domiciliados no exterior, quando o contratante for órgão ou entidade da administração pública direta, autárquica e fundacional, e o contratado for instituição de ensino ou pesquisa situada no exterior, para o oferecimento de curso ou atividade de treinamento ou qualificação profissional a servidores civis ou militares do respectivo ente estatal, órgão ou entidade.

O art. 4º, por sua vez, determina a não-incidência do imposto de renda na fonte (quinze por cento) que seria aplicável nas remessas para o exterior, em consequência dos mesmos contratos acima mencionados.

Foram oferecidas à MPV nº 510, de 2010, onze emendas, sendo que as de nº 5 a 10 foram liminarmente indeferidas pela Mesa Diretora por versarem sobre matéria estranha.

O ilustre Relator da matéria na Câmara dos Deputados deu acolhimento parcial às emendas de nº 1 a 4, embora na votação, em Plenário, tenha sido retirada a matéria pertinente a esta última emenda. Outrossim, por iniciativa da relatoria, além dessas alterações, foram acrescentados vários dispositivos não constantes do texto inicial da medida provisória, como a seguir descrito.

Regime tributário federal dos consórcios empresariais

Nos termos do PLV nº 6, de 2011, a Câmara dos Deputados não chancelou integralmente a proposta do Governo, mantendo cada empresa consorciada diretamente responsável pelos tributos devidos em relação às operações praticadas pelo consórcio, na proporção de sua participação no empreendimento.

A nova redação dada pelo PLV ao art. 1º restringe o papel tributário do consórcio apenas à retenção de tributos e ao cumprimento das respectivas obrigações acessórias, quando contratar pessoas físicas e jurídicas. Nesse caso, o

consórcio ou a empresa líder “poderá” assim proceder, ficando as empresas consorciadas solidariamente responsáveis.

A principal argumentação do Relator, para o acolhimento de emendas que resultaram no novo texto, reside no risco de cada empresa consorciada tornar-se contribuinte solidária de todas as obrigações tributárias do consórcio, sem limite da proporcionalidade de sua participação.

Equiparação a produtor ou fabricante para efeitos de PIS/PASEP e COFINS

O disposto no art. 2º da medida provisória foi integralmente suprimido e não figurou no PLV, pois se tornou inócuo com a aprovação do Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 11, de 2010, referente à citada MPV, resultando na Lei nº 12.350, de 20 de dezembro de 2010, que suprimiu o art. 22 da MPV nº 497, de 2010. Como consequência, os arts. 3º e 4º foram renumerados.

Isenção de CIDE e de IR em pagamentos ao exterior, para capacitação

O disposto nos arts. 3º e 4º da medida provisória foram mantidos integralmente, com a redação original. Com a eliminação do art. 2º original, passaram a constituir os arts. 2º e 3º do PLV.

Compensação de débito fiscal com prejuízo fiscal acumulado

O art. 4º do PLV acrescenta o § 33 ao art. 65 da Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010, permitindo às empresas inativas desde 2009, ou que estiverem em falência, usarem o prejuízo fiscal acumulado de anos anteriores no pagamento

de parcelas do financiamento de dívidas com autarquias e fundações públicas federais.

O dispositivo permite a essas empresas o uso de 25% do prejuízo fiscal calculado para fins de apuração do Imposto de Renda e de 9% da base de cálculo negativa da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). A regra vale também para as empresas em liquidação ordinária, judicial ou extrajudicial.

Oportuno lembrar que o benefício não alcançará as empresas em regime “de recuperação”, pois o dispositivo menciona apenas aquela “em regime de liquidação”.

A empresa inativa terá de pagar as parcelas compensadas, com todos os encargos, se voltar a funcionar antes de 31 de dezembro de 2013.

Equiparação de cigarrilhas a cigarros

Os arts. 5º e 6º do PLV dispõem sobre a equiparação das cigarrilhas, nacionais ou importadas, aos cigarros, para efeitos de controle de produção e de incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS.

Exportação de cigarros

O art. 7º dispõe sobre novas regras de controle para cigarros destinados à exportação, mediante alteração de dispositivos do Decreto-Lei nº 1.593, de 21 de dezembro de 1977:

I – a embalagem da vintena deverá ser marcada com código que permita identificar sua origem e reprimir a introdução clandestina em território nacional;

II – a Receita Federal poderá dispensar a aplicação de selos de controle, desde que:

a) a dispensa seja necessária para atender as exigências do mercado importador;

b) o importador no exterior seja vinculado ao estabelecimento industrial;

c) seja comprovada pelo estabelecimento industrial a efetiva importação no país de destino.

De acordo com os §§ 3º e 4º acrescentados ao Decreto-Lei nº 1.593, de 1977, na hipótese de que sejam encontrados em território nacional cigarros destinados à exportação, ou na falta de comprovação de sua entrada no país de destino, o estabelecimento industrial exportador será responsável pelos impostos devidos e da multa cabível (cento e cinquenta por cento do valor do imposto).

Importação de cigarros

Mediante alteração nos arts. 48, 49 e 50 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1977, são atenuadas exigências de controle na importação de cigarros.

Deixa de ser obrigatório que o importador informe o preço do fabricante no país de origem, excluídos os tributos incidentes sobre o produto e o

preço FOB da importação, o qual não mais será controlado, bastando, agora, que informe o preço de venda a varejo pelo qual será feita a comercialização no Brasil.

Deixa também de ser obrigatório que o selo de controle seja impresso com o número de inscrição do importador no Cadastro Geral de Contribuintes do Ministério da Fazenda - CGC/MF e o preço de venda a varejo dos cigarros.

Mediante a revogação do art. 11 do Decreto-Lei nº 1.593, de 1977, deixa de ser obrigatório que os importadores de cigarros declararem em cada unidade tributada, na forma estabelecida em regulamento, a sua firma e a situação do estabelecimento (localidade, rua e número), o número de sua inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes e outras indicações que forem necessárias à identificação do produto.

Finalmente, pela revogação do inciso II do art. 6º-A do mesmo Decreto-Lei nº 1.593, de 1977, não mais se exigirá que a embalagem de cigarros informe os teores de alcatrão, de nicotina e de monóxido de carbono.

Quanto à compatibilidade e adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 510, de 2010, assim se manifestou o Relator na Câmara dos Deputados:

A Exposição de Motivos estima a renúncia de receitas da Medida Provisória em modestos R\$ 12,8 milhões por ano, cuidando de afirmar o Sr. Ministro da Fazenda que o Projeto de Lei Orçamentária Anual levaria em conta essa perda de recursos. Dessa forma, as desonerações tributárias contidas na MP nº 510/2010 não colocam em risco o atingimento das metas fiscais fixadas nas leis orçamentárias.

Quanto às emendas apresentadas, embora algumas tratem de matérias que poderiam implicar alguma perda de receitas, parece-nos que a

única emenda que efetivamente oferece riscos é a de nº 11. Realmente, o estabelecimento de crédito presumido de PIS/Pasep e cofins, calculado com base na folha de pagamento e encargos previdenciários e fundiários, representaria perda bilionária de receitas, com enorme prejuízo ao financiamento da Seguridade Social.

Em relação às demais emendas, entendemos que não mereçam ser rejeitadas por inadequação orçamentária, pois nenhuma delas coloca em risco os resultados fiscais a serem atingidos pela União.

Portanto, com exceção da Emenda nº 11, as disposições da Medida Provisória e das demais emendas a ela apresentadas estão de acordo com a legislação que rege o controle das finanças públicas, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

II – ANÁLISE

Na Câmara dos Deputados, a questão relativa aos pressupostos de relevância e urgência da Medida Provisória nº 510, de 28 de outubro de 2010 foi convenientemente apreciada, nos seguintes termos, com os quais este Relator concorda inteiramente:

A relevância da MP nº 510/2010 é inquestionável. Na prática empresarial brasileira, o consórcio de empresas é uma das formas jurídicas mais utilizadas para viabilizar parcerias na realização de empreendimentos de grande porte.

Basta citar, por exemplo, norma do Conselho Federal de Contabilidade (NBC T 10.20) que prevê a formação de consórcios para a execução de grandes obras de engenharia; para a atuação no mercado de capitais; para a realização de acordos exploratórios de serviços de transporte; para a exploração de atividades minerais e correlatas; para a realização de atividades de pesquisa ou uso comum de tecnologia; e para a participação em licitações públicas.

Evidentemente, tais atividades são essenciais ao bom desempenho de nossa economia, fazendo do consórcio de empresas uma figura jurídica das mais relevantes para o mundo empresarial.

A urgência também se faz presente. Se o consórcio é a forma mais usual de se juntar esforços de pessoas jurídicas distintas na realização em comum de grandes empreendimentos, é com premência que teremos de estabelecer definitivamente a legislação tributária que lhe seja aplicável. Afinal, são vários os projetos de grande porte previstos para o futuro imediato: exploração do pré-sal, realização da Copa das Confederações, da

Copa do Mundo e das Olimpíadas, construção do “trem-bala”, só para ficar naqueles com maior visibilidade.

As demais matérias contidas na MP mostram-se igualmente urgentes e relevantes. De acordo com a Exposição de Motivos assinada pelo Sr. Ministro da Fazenda, caso não editada, o regime de equiparação tributária criado pela MP nº 497/2010 entraria em vigor a partir de novembro próximo passado, colhendo desprevenidas as empresas atacadistas que comercializam importantes produtos como, por exemplo, gasolina, óleo diesel, GLP derivado de petróleo, gás natural, querosene de aviação, álcool, produtos farmacêuticos, de perfumaria, de toucador, de higiene pessoal, determinadas máquinas e veículos, autopeças, pneus, câmaras-de-ar de borracha, água, refrigerante, cerveja, embalagens para o seu envasamento e outras bebidas. É verdade que, no curso da apreciação da MP nº 497/2010, o mencionado regime tributário sofreu a rejeição do Congresso Nacional, o que exigirá a supressão do texto original do art. 2º da MP nº 510/2010 no Projeto de Lei de Conversão anexo. Porém, esse dispositivo cumpriu seu relevante e urgente papel de evitar a efetiva aplicação da equiparação fiscal, que, ao fim e ao cabo, não passou pelo crivo do Poder Legislativo.

Por fim, também relevante e urgente a matéria constante dos arts. 3º e 4º da Medida Provisória em análise. Facilitar o treinamento e a qualificação profissional de servidores públicos federais, distritais, estaduais e municipais é assunto de extrema relevância. A urgência é explicada pela proximidade do final do ano, época em que são debatidos e aprovados os orçamentos das unidades da federação.

Dessa forma, parece-nos que foram atendidos os pressupostos constitucionais de relevância e urgência das matérias tratadas pela MP nº 510/2010.

Quanto ao mérito, não há o que se discutir. A maioria absoluta das disposições tem caráter essencialmente técnico, visando ao aperfeiçoamento do controle fiscal – seja no caso do consórcio de empresas, objeto do art. 1º, que era dispositivo original da Medida Provisória nº 510, de 2010, seja no caso de normas relativas à produção e comercialização de cigarrilhas, à exportação e à importação de cigarros, constantes dos arts. 5º ao 8º, acrescentados ao PLV durante a tramitação na Câmara dos Deputados.

Importante assinalar que a alteração introduzida pela Câmara dos Deputados representou um importante aperfeiçoamento da redação original do disposto no art. 1º.

De fato, a redação originada do Poder Executivo introduzia fator de insegurança jurídica, não apenas quanto ao efetivo regime tributário que se desejava para o consórcio de empresas, como também no instituto da solidariedade que estabelecia um enorme risco para cada um das empresas integrantes do consórcio, na medida em que elas passariam a, individualmente, responder pelas obrigações tributárias relacionadas a todo o empreendimento.

Não é exagero dizer que persistindo o texto original, haveria um grande desestímulo ao consorciamento de empresas, instituto tão necessário à realização de grandes obras e empreendimentos.

Com a alteração produzida, restou absolutamente claro que cada empresa responde tributariamente por sua parte no empreendimento, ficando solidária apenas no respeitante às obrigações tributárias originadas da contratação de pessoas físicas e jurídicas pelo consórcio ou pela empresa líder (no interesse do consórcio).

Merecem destaque, também, os dispositivos acrescentados ao PLV, que objetivam, em última análise, a atenuar e a simplificar os controles burocráticos na exportação e na importação de cigarros. Nesse campo, deve ser lembrado que, no esforço de ganhar mercados externos para o produto nacional, tudo ganha importância e relevância – inclusive as notações que, por força de lei e por exigência do controle, sejam estampadas na embalagem do produto.

As medidas simplificadoras, deve-se dizer, não virão em prejuízo do controle fiscal. O grande problema da exportação de cigarros, que é a sua reintrodução clandestina no território nacional ganhará ferramenta muito mais eficiente, ou seja, a responsabilização do fabricante exportador pelos tributos e penalidades relativas aos produtos reintroduzidos. Aliás, as novas normas prevêm que o exportador tenha vinculação com o importador.

As medidas destinadas a desonerar as remessas para o exterior, realizadas por órgãos públicos para pagar despesas de aperfeiçoamento de seu pessoal, têm inteira justificativa e são mais que oportunas. A renúncia de receita decorrente é ínfima em relação ao orçamento, mas pode ser importante para o órgão que está suportando a despesa.

III – VOTO

Em face de todo o exposto, VOTO pela:

I – admissibilidade da Medida Provisória nº 510, de 28 de outubro de 2010, considerando seus aspectos de relevância e urgência;

II – aprovação, no mérito, do Projeto de Lei de Conversão nº 6, de 2011.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator