

TRABALHOS TÉCNICOS

Diretoria Jurídica e Sindical

O PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR (PLP) Nº 33, DE 2023, E OS AJUSTES NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS FIRMADOS ANTES DA ENTRADA EM VIGOR DO IMPOSTO SOBRE BENS E SERVIÇOS (IBS) E DA CONTRIBUIÇÃO SOBRE BENS E SERVIÇOS (CBS)

Fernando Thiago de Mello
Advogado

O Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 33, de 2023, do deputado federal General Pazuello (PL-RJ), estabelece instrumentos de ajustes nos contratos administrativos firmados antes da entrada em vigor das leis instituidoras dos tributos de que tratam o art. 156-A, Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), e o art. 195, V, Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), ambos da Constituição da República, inclusive concessões públicas.

Com efeito, assim dispõe o artigo 21 da Emenda Constitucional (EC) nº 132, de 20 de dezembro de 2023, que altera o Sistema Tributário Nacional:

Art. 21. Lei complementar poderá estabelecer instrumentos de ajustes nos contratos firmados anteriormente à entrada em vigor das leis instituidoras dos tributos de que tratam o art. 156-A e o art. 195, V, da Constituição Federal, inclusive concessões públicas.

É com fundamento legal no ora acima transcrito art. 21 da EC nº 132, de 2023, conforme é exposto na sua justificação, que o legislador apresenta o PLP, assim se manifestando:

Foi neste contexto que sobreveio, em seu art. 21, a prerrogativa de o Congresso Nacional estipular, por meio de lei complementar, instrumentos de ajuste nos contratos firmados anteriormente à entrada em vigor das leis que instituírem o IBS e o CBS. Tais instrumentos de ajuste nos contratos administrativos, que são o objeto deste projeto, representam instrumentos que dotam as Administrações Públicas direta e indireta da União, Estados e Municípios de ferramentas adicionais àquelas já estabelecidas na legislação especial e nos próprios contratos administrativos.

É que a Reforma Tributária há de representar, em toda a história recente deste país, a maior ruptura na equação econômico-financeira sobre os contratos administrativos. Tal ruptura, em prol de um bem maior, há de atrair especial cuidado com aqueles que, sendo por ela afetados, não possuem as prerrogativas existentes no âmbito do direito privado, para se

adequarem às novas equações econômico-financeiras.

Por essa razão, propõe-se a autorização de duas técnicas de ajuste, previstas nos artigos 2º e 3º desta Lei Complementar, que deverão ser objeto de escolha fundamentada dos contratados, para assegurar a neutralidade na incidência dos tributos previstos nos artigos 156-A e 195, V, da Constituição Federal.

O art. 2º do PLP dispõe que nos contratos administrativos a instituição do IBS e da CBS constitui evento extraordinário de desequilíbrio econômico-financeiro cujo risco é alocado à Administração Pública e que deve ser recomposto em favor da Administração Pública ou do contratado, conforme o caso, respeitado o disposto nos instrumentos convocatórios, na proposta, contratos e legislação especial (*caput* do artigo).

Os processos administrativos necessários à aferição do desequilíbrio e à sua recomposição poderão ser instaurados, por iniciativa de qualquer das partes, a qualquer tempo a partir da edição das leis complementares que instituíam os novos tributos, e caso não tenham sido instaurados até 30 de junho de 2026, a Administração Pública deverá instaurá-los, de ofício (§ 1º do art. 2º).

A recomposição do equilíbrio econômico-financeiro deverá ser efetivada de forma concomitante ao início de vigência do IBS e da CBS, podendo ser objeto de ajustes anuais, conforme as características de cada contrato, para cada ano estabelecido para a transição dos novos impostos (§ 4º do art. 2º).

Em caráter antecipatório e cautelar da decisão final proferida no processo administrativo de revisão, caso não tenha havido a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro até 31 de dezembro de 2026, a Administração Pública deverá adotar medidas que mitiguem os efeitos financeiros do desequilíbrio econômico-financeiro decorrente do início de vigência dos novos tributos, de forma setorial e isonômica, precedida da consulta pública, podendo implementar: I – modificação das tarifas, tetos tarifários, preços ou outros valores contratualmente devidos ao administrado, inclusive a título de aporte de recursos ou contraprestação pecuniária; II – elevação das obrigações assumidas pela Administração Pública; III – pagamento de valores ao administrado, a título de indenizações, ressarcimentos ou similares; IV – modificação dos demais encargos contratuais atribuídos ao contratado; V – conjugação de qualquer das alternativas anteriores; VI – outros instrumentos considerados aceitáveis pelas partes, em comum acordo (§ 7º do art. 2º).

Na possibilidade de não ter havido conclusão do processo administrativo de aferição e recomposição do equilíbrio contratual até 31 de dezembro de 2026 ou a implementação de medida cautelar mencionada no item anterior, o contratado poderá, a seu critério, acrescer às

tarifas estabelecidas ou autorizadas, ou aos preços previstos, o valor proporcional à diferença de 80% (oitenta por cento) entre as alíquotas atualmente em vigor e as alíquotas estabelecidas para os novos tributos em 2027 e 2028, 90% (noventa por cento) em 2029 e 2030 e 100% (cem por cento) a partir de 2030, em caráter cautelar e antecipatório do desequilíbrio causado pelos novos tributos, assegurada a revisão final (§ 9º do art. 2º).

Na hipótese mencionada no item anterior, o contratado também poderá, conforme a natureza do contrato, de forma alternativa ou em conjunto com as demais medidas de caráter cautelar e antecipatória: I – acrescentar os valores às contraprestações públicas; II – implementar descontos sobre outorgas vencidas ou vincendas; III – no caso de contratos que possuam tetos tarifários, acrescentar os percentuais antecipatórios aplicáveis aos novos tributos às receitas ou tarifas líquidas de tributos autorizadas ou estabelecidas (§ 10 do art. 2º).

De maneira alternativa ao que consta no art. 2º da proposição, relatada nos itens anteriores destes comentários, o PLP propõe também que durante o período de transição de que tratam os artigos 125 a 133 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (esses artigos dispõem sobre os critérios para a transição para os tributos IBS e CBS), as tarifas praticadas em contratos públicos de longo prazo poderão ser revisadas e implementadas pelas respectivas concessionárias, permissionárias e autorizatárias, seguindo metodologia prescrita pela legislação, de modo a neutralizar os efeitos econômicos dos tributos previstos nos artigos 156-A e art. 195, V, da Constituição da República (*caput* do art. 3º).

A revisão a que se refere o *caput* está restrita aos efeitos da incidência do imposto previsto no art. 156-A e da contribuição prevista no art. 195, V, da Constituição da República, bem como dos impostos e contribuições por eles substituídos, de modo a garantir o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, sendo que a revisão deverá ser formalmente comunicada pela concessionária, permissionária e autorizatória à respectiva agência reguladora ou ao órgão responsável (§§ 1º e 2º do art. 3º).

O PLP também traz outras disposições que, numa análise preliminar, parecem ser de interesse do contribuinte. O art. 5º, por exemplo, prevê que as aquisições de bens de capital pelas concessionárias, permissionárias e autorizatárias, inclusive provenientes do exterior, terão as alíquotas do imposto previsto no art. 156-A e da contribuição prevista no art. 195, V, da Constituição reduzidas em 100% (cem por cento). Essa disposição, no tocante ao IBS, observe-se, se coaduna com o que é disposto no art. 156-A, § 5º, inciso V, da Constituição, que prevê a possibilidade de desoneração da aquisição de bens de capital pelos contribuintes que poderá ser implementada por meio de redução em 100% das alíquotas do imposto.

No tocante, mais especificamente, à questão principal do PLP, qual seja, o reequilíbrio dos contratos por conta da criação do IBS e da CBS, a Confederação Nacional do Comércio de

Bens, Serviços e Turismo (CNC) já se manifestou no documento Reforma Tributária – Premissas e Sugestões deste ano, afirmando, com razão, que a implementação de uma reforma tributária pode gerar desequilíbrios econômico-financeiros nesses contratos, impactando a capacidade das empresas de cumprir suas obrigações e, conseqüentemente, a qualidade de seus serviços prestados à população.

O documento também afirma que a necessidade de reequilibrar os contratos de longo prazo diante da reforma tributária reside em dois princípios fundamentais: equilíbrio econômico-financeiro e segurança jurídica. Mudanças no cenário legal, como a reforma tributária, podem romper esse equilíbrio, tornando o contrato inexecutável para uma das partes.

A CNC, portanto, entende que a futura legislação complementar a respeito do tema deve estabelecer instrumentos para ajustes nos contratos pactuados antes da entrada em vigor das leis que instituem o IBS e a CBS, bem como, por conta do aumento do custo tributário, crie mecanismos de compensação dessa elevação.