

Eficácia da lei condicionada à adequação à responsabilidade fiscal



Júlio Marcelo de Oliveira
procurador junto ao TCU

A Lei Complementar 162/2018 instituiu o Programa Especial de

Regularização Tributária das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte optantes pelo Simples Nacional (Pert-SN), estabelecendo opção de parcelamento especial de débitos tributários apurados no Simples Nacional. Além do parcelamento em até 180 parcelas mensais (cerca de 14 anos), a norma prevê abatimento escalonado nos juros e multas de mora, encargos legais, inclusive honorários advocatícios, conforme o prazo de parcelamento.

Embora a lei complementar tenha entrado em vigor na data da publicação (9/4/2018), seu artigo 2º dispõe que:

“Art. 2º O Poder Executivo federal, com vistas ao cumprimento do disposto no inciso II do caput do art. 5º e nos arts. 14 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estimará o montante da renúncia fiscal decorrente desta Lei Complementar e o incluirá no demonstrativo a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição Federal, que acompanhará o projeto da lei orçamentária cuja apresentação se der após a publicação desta Lei Complementar”.

A lei é resultado do Projeto de Lei 171/2015, de iniciativa da Câmara dos Deputados. Durante sua tramitação, a Comissão de Finanças e Tributação emitiu parecer no qual registrou que:

“A criação de um parcelamento especial das dívidas tributárias das micro e pequenas empresas do Simples Nacional, sem a apresentação de medidas compensatórias no orçamento da União, a rigor, incide em incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária, tendo em vista que viola o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que implica em renúncia fiscal que afeta e desequilibra o orçamento da União.

Assim, constata-se que tanto o PLP 171, de 2015, quanto todos os outros apensados, que tratam da mesma matéria, deveriam, em tese, ser considerados inadequados orçamentária e financeiramente,



sob a ótica do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101, de 2000, o que, contudo, será superado na forma do substitutivo resultante”.

A última sentença do parágrafo acima se refere à inserção no substitutivo do projeto de lei do artigo 2º, acima reproduzido. Com isso, o parecer do relator da CFT concluiu pela adequação financeira e orçamentária; e, no mérito, pela aprovação da matéria.

Entretanto, após aprovação pelo Congresso Nacional, o projeto foi objeto de veto integral do presidente da República, por contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade. Nas razões do veto, destacou-se que as microempresas e empresas de pequeno porte já possuem regime tributário diferenciado e favorecido. Além disso, foi assinalado o descumprimento do artigo 113 do ADCT.

No entanto, o Congresso Nacional rejeitou o veto total, e a Lei Complementar 162 foi promulgada.

Já a Lei 13.606/2018 instituiu o Programa de Regularização Tributária Rural (PRR) na Secretaria da Receita Federal e na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, por meio do qual poderão ser quitados débitos vencidos até 30/8/2017 das contribuições dos empregadores rurais à seguridade social, sendo permitido o parcelamento em até 178 parcelas, com reduções de 100% das multas de mora e de ofício e dos encargos legais, incluídos os honorários advocatícios e de 100% dos juros de mora.

O projeto de lei que originou a Lei 13.606/2018, de iniciativa da Câmara dos Deputados, não foi submetido à análise da Comissão de Finanças e Tributação, que detém competência para apreciar as proposições que impliquem diminuição de receita quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com o orçamento anual, incluindo a análise do cumprimento do artigo 14 da LRF, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, artigo 32, inciso X, alínea ‘h’, artigo 53, inciso II, e artigo 54, inciso II.

Não consta, assim, na tramitação do projeto de lei, registro de cálculo de estimativa de impacto orçamentário e financeiro decorrente dos benefícios tributários nele incluídos, tampouco de indicação de medidas compensatórias à perda de arrecadação.

Após a aprovação pelo Congresso Nacional, o presidente da República decidiu vetar parcialmente o projeto por contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade. A motivação para o veto dos dispositivos foi o impacto nos cofres do Regime Geral de Previdência Social e:

“Elevação do custo fiscal imputado ao Tesouro Nacional, sem previsão na Lei Orçamentária para recepção do impacto, e indo de encontro ao esforço fiscal empreendido no país. Ademais, as alterações legislativas propostas, incluída a dispensa das exigências de regularidade fiscal, desrespeitam os mutuários do crédito rural adimplentes com a União e com os agentes financeiros, podendo representar estímulo indevido ao risco moral”.

No entanto, o Congresso Nacional rejeitou os vetos do presidente da República e, por isso, houve a promulgação da parte vetada da lei.

Em atenção ao disposto no inciso II do artigo 5º da LRF, foi elaborado o demonstrativo com as medidas

de compensação às renúncias de receitas, como parte das informações complementares ao projeto de lei orçamentária de 2018. Não constou desse demonstrativo, entretanto, nenhuma projeção do impacto decorrente dos programas de parcelamento em tela.

Trata-se de duas leis que concedem benefícios tributários em condições extremamente vantajosas para os contribuintes que possuem débitos junto à Receita Federal, ao mesmo tempo em que impactam significativamente a arrecadação federal, especialmente de receitas previdenciárias, com reflexos, inclusive, na repartição de receitas com os demais entes federados.

Vários aspectos relevantes atinentes aos parcelamentos instituídos podem ser ponderados, como: complexidade gerada na administração tributária; incentivo à sonegação, pois a recorrência desses mecanismos gera no contribuinte a expectativa de novos programas com condições diferenciadas para quitação de dívidas tributárias; tratamento desigual e injusto em relação aos contribuintes que cumprem suas obrigações tributárias regularmente; e fracasso de programas similares com relação ao incremento de arrecadação, conforme estudo produzido pela própria Receita Federal do Brasil, datado de 29/12/2017 (disponível em <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/20171229-estudo-parcelamentos-especiais.pdf>).

Verifica-se, preliminarmente, que os projetos de lei que deram origem à Lei 13.606/2018 e à LC 162/2018 não foram instruídos com estimativa de impacto, comprovação de compatibilidade com os resultados fiscais e estratégia para não afetar o equilíbrio orçamentário-financeiro (via previsão na LOA ou indicação de medidas compensatórias). Na realidade, o projeto de lei que resultou na Lei 13.606/2018 nem sequer foi analisado pela Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados para verificação da adequação orçamentária e financeira, tendo sido aprovado por aquela Casa sem nenhuma emenda. Já o PL que originou a LC 162/2018 foi submetido à análise da CFT, obtendo parecer favorável ao projeto, apesar de haver registro de sua inadequação perante a LRF.

O artigo 113 do ADCT, incluído na Constituição por meio da Emenda Constitucional 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, dita que a “proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”.

Não houve, em nenhum dos referidos projetos de lei, demonstração da estimativa do impacto orçamentário e financeiro deles decorrentes. Assim, claramente, tal dispositivo constitucional não foi observado.

Já o artigo 14 da LRF também não foi observado no processo de instituição dos programas Pert-SN e PRR, não apenas em razão da ausência de estimativa de impacto no exercício que entrou em vigor e nos dois seguintes, como também pela ausência de indicação quanto ao cumprimento das condições constantes dos incisos I ou II do referido artigo.

Deve ser aplicada a ambos os casos a condição prevista no inciso II do artigo 14 da LRF, uma vez que não houve demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária de 2018 e de que não afetará as metas de resultados fiscais estabelecidas na LDO/2018.

As duas leis previram que, para cumprimento dessa regra da LRF, o Poder Executivo deverá estimar os efeitos e os incluir na próxima proposta orçamentária. No entanto, a leitura do dispositivo da LRF leva à

conclusão de que se trata de requisitos prévios à concessão de benefícios, conforme se extrai especialmente do parágrafo 2º do artigo 14 da LRF.

Conforme já assentado pelo Tribunal de Contas da União em acórdãos específicos e no Relatório sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2016, tais medidas devem ser prévias à implementação dos benefícios tributários. Aliás, o Tribunal de Contas da União registrou irregularidade no parecer prévio sobre as contas prestadas pelo presidente da República relativas ao exercício de 2016 e emitiu o seguinte alerta:

“Alertar o Poder Executivo, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), acerca da ausência de atendimento aos requisitos legais previstos no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e nos arts. 113 e 114 da Lei 13.242/2016 (LDO/2016) quando da proposição de ato normativo ou sanção de projeto de lei originário do Poder Legislativo, com vistas a concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, a exemplo de: projeção do impacto orçamentário-financeiro, acompanhada da correspondente demonstração, atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias, demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetaria as metas dos resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias, ou alternativamente, a indicação de medidas de compensação tributárias, além da fixação de vigência máxima de cinco anos, conforme constatado nos atos de sanção das Leis 13.243/2016, de 11/1/2016, 13.257, de 8/3/2016, 13.315, de 20/7/2016, e 13.353, de 3/11/2016, e de edição das Medidas Provisórias 713, de 1/3/2016, e 762, de 22/12/2016. (Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República do exercício de 2016, item 3.2.2, p. 22)” (grifou-se o trecho em destaque).

Também não foram plenamente atendidas as regras previstas na LDO/2018 para instituição de benefícios tributários. Considerando especialmente o disposto no parágrafo 4º do artigo 112 da LDO/2018, não há fundamento para remeter o preenchimento desses requisitos para momento posterior. Trata-se claramente de condições prévias à criação de renúncias de receitas. Então, a previsão de cálculo futuro do impacto incluída em ambas as normas não pode prevalecer sobre o disposto na Constituição, na LRF e, ainda, na LDO. A eficácia desses benefícios está condicionada ao rito previsto nas normas de regência reproduzidas acima, caso contrário, esvazia-se de sentido essa importante regra de gestão fiscal.

Por isso, para sua plena eficácia, os benefícios tributários previstos na Lei 13.606/2018 e na LC 162/2018 carecem da implementação dos requisitos previstos no artigo 113 do ADCT, no artigo 14 da LRF, especialmente inciso II e parágrafo 2º, e nos artigos 112 e 114 da LDO/2018. Assim sendo, o Ministério da Fazenda deverá adotar as providências necessárias para adequar os programas às mencionadas regras *previamente* à efetiva concessão dos benefícios tributários do Pert-SN e do PRR.

Causa estranheza que, no momento em que se discute a necessidade de uma reforma da Previdência para tratar a insustentabilidade do sistema atual decorrente dos seus déficits, repassando o ônus desse desequilíbrio para os cidadãos em geral, seja implementado um programa de parcelamento que resulte em perda de arrecadação previdenciária.

O governo federal enfrenta nos últimos anos déficits primários recorrentes, alcançando R\$ 124,4 bilhões



em 2017 e meta da LDO para 2018 de R\$ 131,3 bilhões. Esse quadro de desequilíbrio fiscal reforça a necessidade de reflexão a respeito das concessões de benefícios tributários sem planejamento (ou seja, sem estimativa prévia e sem medidas compensatórias), pois a respectiva perda de arrecadação não se coaduna com a busca do equilíbrio das contas públicas da União.

O Poder Executivo apresentou, por meio do [Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre de 2018](#), uma estimativa de insuficiência para o cumprimento da “Regra de Ouro” da ordem de R\$ 203,4 bilhões (p. 32 desse relatório), montante que exigirá do governo federal a adoção de uma série de medidas para não violá-la.

Por fim, deve-se alertar para o impacto da renúncia de receita resultante ao menos do Pert-SN nas transferências constitucionais para estados e municípios e na arrecadação do ICMS, conforme destacado pelo presidente da República em sua mensagem de veto ao projeto de lei e em atenção ao disposto no parágrafo 18 do artigo 112 da LDO/2018.

O Tribunal de Contas da União possui histórico relevante de fiscalizações de renúncias de receitas, inclusive quanto aos aspectos fiscais envolvidos, por meio dos quais expediu diversas recomendações e determinações a órgãos do Poder Executivo com vistas ao cumprimento dos dispositivos constitucionais e legais sobre o tema, principalmente quanto ao artigo 14 da LRF, a saber: Acórdão 747/2010, Acórdão 809/2014, Acórdão 1.205/2014, Acórdão de Relação 384/2016 e Acórdão 793/2016, todos do Plenário.

No entanto, essa atuação sempre ocorreu *a posteriori*. Porém, restou evidenciado no Relatório sobre as Contas do Presidente da República de 2016 que o descumprimento dos referidos dispositivos legais continua ocorrendo, com impacto significativo nas contas públicas.

Por esse motivo, o Ministério Público de Contas propôs ao TCU atuação concomitante à ocorrência dos respectivos fatos, visando prevenir prejuízo significativo à arrecadação federal e, até mesmo, às receitas dos demais entes federados, de forma irreversível. O que se pretende é a suspensão dos procedimentos administrativos para concessão dos benefícios fiscais decorrentes de ambas as leis pela Receita Federal enquanto as medidas estipuladas no artigo 14 da LRF não forem implementadas.

Seria cabível e desejável, ainda, que a Procuradoria-Geral da República promovesse ação direta de inconstitucionalidade dessas leis em virtude do descumprimento do comando contido no artigo 113 do ADCT.

Não é demais repisar que a concessão de benefícios tributários sem estimativas prévias e contrapartidas à perda de arrecadação causa graves prejuízos à sustentabilidade fiscal da União, especialmente no contexto atual de sucessivos déficits primários. É preciso agir enquanto os danos ainda não foram consumados.

Date Created

05/07/2018