

Ministério da
Fazenda

Receita Federal

Ofício nº 628/2017 - RFB/Gabinete.

Brasília, 24 de agosto de 2017.

A Sua Excelência o Senhor
Senador Paulo Paim
Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito da Previdência Social
Senado Federal, Ala Alexandre Costa, Sala 15, Subsolo
70165-900 - Brasília/DF

Assunto: Respostas aos questionamentos formulados na audiência pública do dia 17/08/2017.

Senhor Presidente,

A propósito dos questionamentos formulados por escrito pela Presidência, Relatoria e Consultoria desta Comissão na audiência pública realizada no dia 17/08/2017, a qual contou com a participação do Secretário da Receita Federal do Brasil, encaminho a Vossa Excelência os anexos I a IV, que acompanham este Ofício, os quais contêm as respostas às indagações que tratam de matéria de competência desta Secretaria.

Atenciosamente,

Assinado digitalmente
JORGE ANTONIO DEHER RACHID
Secretário da Receita Federal do Brasil

RECEBI O ORIGINAL

P. 1 24.08.2017, as 16:03 horas

Recebido
Marcelo Assaife Lopes
Técnico Legislativo
Mat. 287395

Gabinete da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB)
Esplanada dos Ministérios, Bloco P, 7º andar, Cep. 70048-900 – Brasília-DF
gabrfb.df@rfb.gov.br



ANEXO I
PERGUNTAS DO PRESIDENTE DA CPI

1. Considerando o volume de recursos previdenciários que os programas de refinanciamento atingem, pergunto: Qual a porcentagem, sobre o total de empresas aderentes aos programas de refinanciamento, das empresas que promovam a rolagem contumaz destas obrigações previdenciárias, isto é, empresas que renegociam em cima de renegociação?

Em estudo recente, a Receita Federal do Brasil - RFB constatou que a concessão reiterada de parcelamentos sob condições especiais criou uma certa acomodação nos contribuintes, que não se preocupam mais em liquidar suas dívidas. Em relação às opções pelas modalidades de parcelamentos especiais, verifica-se que um grupo importante de contribuintes participou de três ou mais modalidades, o que caracteriza utilização contumaz deste tipo de parcelamento.

Destaca-se que de acordo com portaria do Secretário da Receita Federal, o contribuinte com faturamento anual superior a R\$ 150 milhões, dentre outros critérios, está sujeito a acompanhamento diferenciado pela RFB. Em 2016, este universo de contribuintes é de 9.427, dos quais 2.023 participaram de três ou mais modalidades de parcelamentos especiais, conforme demonstrado na Tabela a seguir.

Conforme se observa pela tabela abaixo, os contribuintes que aderiram a três parcelamentos especiais ou mais detêm uma dívida de mais de R\$ 160 bilhões. Desse valor, 68,6% são de responsabilidade dos contribuintes sujeitos a acompanhamento diferenciado, que reiteradamente se beneficiam das regras dos parcelamentos especiais.

| Qtde Parc Espec | Qtde CNPJ | Total Geral Débitos (1) | Contribuintes Diferenciados | Dívida dos contrib diferenciados (2) | Participação (2/1) |
|----------------------------|----------------------|------------------------------------|--|---|-------------------------------|
| 3 | 38.967 | 118.741.885.489,73 | 1.448 | 87.907.698.214,97 | 74,03% |
| 4 | 8.400 | 33.208.302.218,86 | 493 | 15.383.117.944,16 | 46,32% |
| 5 | 815 | 8.325.312.687,23 | 82 | 6.673.803.567,97 | 80,16% |
| Total | 48.182 | 160.275.500.395,82 | 2.023 | 109.964.619.727,10 | 68,61% |

Tabela: Pedidos de parcelamentos e dívidas de contribuintes contumazes

Não há estudo específico para os parcelamentos somente previdenciários, entretanto, como a participação das contribuições previdenciárias na arrecadação corresponde a 30%, pode-se inferir as mesmas proporções para os parcelamentos previdenciários.

O estudo completo encontra-se disponível no seguinte link:

<<http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/tributaria/pagamentos-e-parcelamentos/arquivos-e-imagens-parcelamento/estudo-sobre-os-impactos-dos-parcelamentos-especiais.pdf>>

2. É viável que as fusões de empresas, a emissão de debentures, a concessão de crédito, e a abertura de capital das empresas somente seja possível após a quitação de todos os passivos previdenciários das empresas envolvidas? A Receita já teria estrutura para atuar se tal situação pertence-se ao nosso arcabouço jurídico?

A Receita possui estrutura para atuar perante tais situações, que não somente é viável, mas aconselhável que sejam implementados. Já existem inclusive exigências semelhantes a alguns dos casos propostos na própria legislação, conforme dispositivos a seguir transcritos.

Lei nº 8.212, de 27/07/1991

"Art. 47. É exigida Certidão Negativa de Débito-CND, fornecida pelo órgão competente, nos seguintes casos:

I - da empresa:

(...)

d) no registro ou arquivamento, no órgão próprio, de ato relativo a baixa ou redução de capital de firma individual, redução de capital social, cisão total ou parcial, transformação ou extinção de entidade ou sociedade comercial ou civil e transferência de controle de cotas de sociedades de responsabilidade limitada;"

Lei nº 8.870, de 15/04/1994

"Art. 10. Sem prejuízo do disposto no art. 47 da Lei nº 8.212, de 1991, é obrigatória a apresentação de Certidão Negativa de Débito (CND) pelas pessoas jurídicas e a elas equiparadas, na contratação de operações de crédito junto a instituições financeiras, que envolvam:

I - recursos públicos, inclusive provenientes de fundos constitucionais e de incentivo ao desenvolvimento regional (FNO, FNE, FCO, Finam e Finor);

II - recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); e

III - recursos captados através de Caderneta de Poupança.

§ 1º A exigência instituída no caput aplica-se, igualmente, à liberação de eventuais parcelas previstas no contrato.

§ 2º Consideram-se instituições financeiras, para os efeitos desta lei, as pessoas jurídicas públicas ou privadas que tenham como atividade principal ou acessória a intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, autorizadas pelo Banco Central do Brasil ou por Decreto do Poder Executivo a funcionar no Território Nacional.

Art. 11. A CND é o documento comprobatório de inexistência de débito para com o INSS e será por este concedida às empresas."

Decreto 99.476, de 24/08/1990

"Art. 1º A prova de quitação de tributos e contribuições federais, assim como de multas e outras imposições pecuniárias compulsórias, somente será exigida nas seguintes hipóteses:

III - venda de estabelecimentos comerciais ou industriais por meio de leiloeiro;

V - operação de empréstimo ou financiamento, junto a instituição financeira oficial,"

Quanto à emissão de debêntures e abertura de capital, a exigência de Certidão Negativa de Débitos - CND seria uma medida adequada para também elevar a segurança jurídica dos investidores, além de importante medida de fortalecimento da arrecadação previdenciária. A cada ano observa-se um crescimento



assombroso do passivo tributário enquanto companhias devedoras estão distribuindo lucros, dividendos, emitindo debêntures, etc.

3. O que a Receita Federal acha de que os débitos relativos as contribuições patronais e de empregados tenham prescrição de no mínimo 25 anos, prazo idêntico a proposta pela PEC 287?

Entende-se que a pergunta versa sobre o instituto da decadência. Neste sentido, a Receita Federal não se opõe à proposta, mesmo porque, até o julgamento pelo STF do Recurso Extraordinário nº 556.664-1, que julgou inconstitucional os arts. 45 e 46 da Lei nº 8.212/1991, o prazo para prescrição e decadência das contribuições previdenciárias era de 10 anos. Atualmente o prazo decadencial é de 5 anos.

Registre-se que a Receita Federal só pode cobrar o crédito tributário relativo a esse período, mas a aposentadoria é paga levando-se em conta o período de contribuição de 15 a 35 anos. Ou seja, muitas vezes o benefício é concedido sem que tenha havido o devido custeio já que se o segurado comprovar o efetivo vínculo de emprego, ele não poderá ser prejudicado, ainda que a empresa não tenha feito todos os recolhimentos, por outro lado, a Receita somente poderá cobrar da empresa o valor devido relativo aos últimos cinco anos, o que acaba por gerar enorme prejuízo à conta da Previdência Social.

4. Verifica-se que os maiores devedores da previdência social são empresas públicas vinculadas ao poder executivo. Isto não seria um financiamento indevido do estado a estas empresas, a margem da legislação vigente? Os dirigentes estão sendo processados ou é o próprio Estado, ente amorfo e sem rosto?

Entende-se que a afirmação refere-se a dados não abrangidos por sigilo, ou seja, débitos inscritos em dívida ativa, matéria que não compete à Receita Federal.

5. Conforme fala do representante da CNA, qual a dificuldade da receita de exigir que as empresas que tratam com produção agrícola lancem de forma individual a contribuição de cada um dos produtores dos quais compram a produção - o que eliminaria a subcontribuição da área?

O modelo de custeio da previdência social definido pelo legislador foi a substituição da contribuição do produtor rural sobre a folha de pagamento pelo valor das aquisições da produção rural, reduzindo o custo de cumprimento das obrigações previdenciárias por parte do produtor rural.

ANEXO II
PERGUNTAS DO RELATOR DA CPI

1) As estimativas apresentadas pelo Poder Executivo no projeto de LDO para 2018 apontam um ligeiro decréscimo da proporção das receitas da previdência em relação ao PIB na projeção de longo prazo. Essa relação passaria de 5,53% em 2018 para 5,46 % em 2060. A metodologia utilizada para esse cálculo é corroborada pela Receita Federal?

Entende-se que a afirmação refere-se às projeções fiscais do regime geral de previdência social, atividade que não compete à Receita Federal.

2) Um ponto bastante discutido ao longo das audiências desta CPI foi a questão da compensação de créditos tributários. Algumas empresas que constam da lista dos 1000 maiores devedores encaminhada pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional a esta Comissão alegaram que grande parte do seu suposto débito se refere a problemas no processamento de suas compensações de ofício.

Afirmaram que a Receita Federal não cumpre o prazo de 360 dias para fiscalizar, homologar, liberar esses créditos e compensar os créditos.

Ademais, declararam que esse crédito, compensado após o prazo, não sofre nenhum tipo de correção. De acordo com o conhecimento de Vossa Senhoria acerca do processamento das compensações de ofício, procedem as queixas dessas empresas?

Esclarece-se haver uma confusão com o uso do termo compensação de ofício quando talvez se deseje falar de compensação a pedido.

A compensação de ofício, regida pelo art. 73, da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, trata da vinculação do pagamento de restituição e ressarcimento à ausência de débitos em nome do sujeito passivo perante a Fazenda Nacional. Em sendo encontrados débitos, os mesmos deverão ser quitados com os créditos reconhecidos.

"Art. 73. A restituição e o ressarcimento de tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil ou a restituição de pagamentos efetuados mediante DARF e GPS cuja receita não seja administrada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil será efetuada depois de verificada a ausência de débitos em nome do sujeito passivo credor perante a Fazenda Nacional.

I - (revogado)

II - (revogado)

Parágrafo único. Existindo débitos, não parcelados ou parcelados sem garantia, inclusive inscritos em Dívida Ativa da União, os créditos serão utilizados para quitação desses débitos, observado o seguinte:

I - o valor bruto da restituição ou do ressarcimento será debitado à conta do tributo a que se referir;

II - a parcela utilizada para a quitação de débitos do contribuinte ou responsável será creditada à conta do respectivo tributo. "



Observa-se, então, que a compensação de ofício é procedimento a ser realizado apenas após o reconhecimento de crédito passível de restituição e ressarcimento.

A compensação a pedido, por sua vez, é regulada pelo art. 74, da mesma lei.

"Art. 74. O sujeito passivo que apurar crédito, inclusive os judiciais com trânsito em julgado, relativo a tributo ou contribuição administrado pela Secretaria da Receita Federal, passível de restituição ou de ressarcimento, poderá utilizá-lo na compensação de débitos próprios relativos a quaisquer tributos e contribuições administrados por aquele Órgão.

§ 1º A compensação de que trata o caput será efetuada mediante a entrega, pelo sujeito passivo, de declaração na qual constarão informações relativas aos créditos utilizados e aos respectivos débitos compensados.

§ 2º A compensação declarada à Secretaria da Receita Federal extingue o crédito tributário, sob condição resolutória de sua ulterior homologação

...

§ 5º O prazo para homologação da compensação declarada pelo sujeito passivo será de 5 (cinco) anos, contado da data da entrega da declaração de compensação.

§ 6º A declaração de compensação constitui confissão de dívida e instrumento hábil e suficiente para a exigência dos débitos indevidamente compensados.

...

§ 14. A Secretaria da Receita Federal - SRF disciplinará o disposto neste artigo, inclusive quanto à fixação de critérios de prioridade para apreciação de processos de restituição, de ressarcimento e de compensação. "

Como se pode observar pela leitura do parágrafo 2º, do art. 74, da Lei nº 9.430, de 1996, o aproveitamento do crédito em compensação produz efeito imediato, uma vez que extingue o débito compensado, no momento da entrega pelo contribuinte da declaração de compensação, restando pendente a ulterior homologação. Assim, não há que se falar em supostos débitos em decorrência de processamento de compensações.

O prazo para homologação da compensação declarada, definido pelo parágrafo 5º, corre unicamente contra a Receita Federal, pois o contribuinte já foi atendido em seu objetivo, qual seja, extinguir o débito por meio da compensação declarada.

Com relação ao questionamento quanto ao cumprimento do prazo de 360 dias para fiscalizar, homologar, liberar créditos e compensar débitos, a Receita Federal sempre tem investido no desenvolvimento de soluções automatizadas, buscando de forma incessante a melhoria de seus serviços. No entanto, cabe esclarecer que alguns pedidos, que incidem em critérios de malha ou identificação de alguma inconsistência, são direcionados para auditoria do crédito pleiteado por auditor-fiscal, dependendo, eventualmente, de auditoria contábil e financeira das empresas.

Por outro lado, mais de 80% dos créditos pleiteados são utilizados pelos contribuintes para compensar seus débitos. Como dito anteriormente, o efeito da compensação declarada é imediato, não implicando potencial demora na manifestação da Receita Federal ou qualquer transtorno ao contribuinte cujos créditos são legítimos.

Com relação à correção do valor do crédito, excetuando-se os créditos objeto de ressarcimento, para os quais não há previsão legal para aplicar correção, todos os demais créditos são passíveis de correção pela

Selic. O encontro de contas, regra geral, se dá na data da autorização da compensação de ofício ou na data da transmissão da declaração da compensação.

3) Gostaria ainda que V. Sa discorresse sobre a forma como, no âmbito da Receita Federal do Brasil, é feita a compensação de ofício. Somente são compensados créditos de mesma natureza? A Receita permite compensação de créditos de PIS, COFINS e CSSL com débitos de contribuição previdenciária?

Inicialmente, cumpre esclarecer que a Receita não “permite” a compensação de ofício, apenas obedece a uma determinação legal.

O art. 73, da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, vincula o pagamento de restituição e ressarcimento à ausência de débitos em nome do sujeito passivo perante a Fazenda Nacional. Em sendo encontrados débitos, os mesmos deverão ser quitados com os créditos reconhecidos.

“Art. 73. A restituição e o ressarcimento de tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil ou a restituição de pagamentos efetuados mediante DARF e GPS cuja receita não seja administrada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil será efetuada depois de verificada a ausência de débitos em nome do sujeito passivo credor perante a Fazenda Nacional.

(...)

Parágrafo único. Existindo débitos, não parcelados ou parcelados sem garantia, inclusive inscritos em Dívida Ativa da União, os créditos serão utilizados para quitação desses débitos, observado o seguinte:

I - o valor bruto da restituição ou do ressarcimento será debitado à conta do tributo a que se referir;

II - a parcela utilizada para a quitação de débitos do contribuinte ou responsável será creditada à conta do respectivo tributo.”

Depreende-se, assim, que não há restrição quanto à natureza de créditos e débitos. Quaisquer créditos relativos a tributos administrados pela Receita ou que tenham sido pagos por meio de DARF ou GPS, passíveis de restituição ou ressarcimento devem ser utilizados para quitar quaisquer débitos do contribuinte perante a Fazenda Nacional. Executam-se dessa regra apenas os débitos parcelados com garantia.

Os procedimentos aplicados à compensação de ofício estão definidos na Instrução Normativa RFB nº 1.717, de 17 de julho de 2017, seção IX, artigos 89 a 96. Destacam-se os §§ 3º e 4º, do art. 89 (grifo nosso) que tratam da prévia manifestação do sujeito passivo quanto à realização da compensação de ofício.

Seção IX

Da Compensação de Ofício

“Art. 89. A restituição e o ressarcimento de tributos administrados pela RFB ou a restituição de pagamentos efetuados mediante Darf ou GPS cuja receita não seja administrada pela RFB será efetuada depois de verificada a ausência de débitos em nome do sujeito passivo credor perante a Fazenda Nacional.

§ 1º Existindo débito, ainda que consolidado em qualquer modalidade de parcelamento, inclusive de débito já encaminhado para inscrição em Dívida Ativa da União, de natureza tributária ou



não, o valor da restituição ou do ressarcimento deverá ser utilizado para quitá-lo, mediante compensação em procedimento de ofício.

§ 2º A compensação de ofício de débito parcelado restringe-se aos parcelamentos não garantidos.

§ 3º Previamente à compensação de ofício, deverá ser solicitado ao sujeito passivo que se manifeste quanto ao procedimento no prazo de 15 (quinze) dias, contado da data do recebimento de comunicação formal enviada pela RFB, sendo o seu silêncio considerado como aquiescência.

§ 4º Na hipótese de o sujeito passivo discordar da compensação de ofício, a unidade da RFB competente para efetuar a compensação reterá o valor da restituição ou do ressarcimento até que o débito seja liquidado.

§ 5º Havendo concordância do sujeito passivo, expressa ou tácita, quanto à compensação, esta será efetuada na ordem estabelecida nesta Instrução Normativa.

§ 6º O crédito em favor do sujeito passivo que remanescer do procedimento de ofício de que trata o § 5º ser-lhe-á restituído ou ressarcido.

§ 7º Quando se tratar de pessoa jurídica, a verificação da existência de débito deverá ser efetuada em relação a todos os seus estabelecimentos, inclusive obras de construção civil.

§ 8º O disposto no caput não se aplica ao reembolso."

4) O Dr. Carlos Silva, Presidente do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho - SINAIT, fez perante essa CPI uma exposição focada na sonegação de contribuições previdenciárias. Somente no que tange às sonegações previdenciárias de contribuições relacionadas ao trabalhador, apresentou estimativa de que esse valor, somente no ano de 2015, tenha atingido a cifra de R\$ 46,9 bilhões.

E, enquanto a sonegação atinge esse montante estratosférico, o número de Auditores Fiscais envolvidos com atividades da Previdência Social caiu de 4.180 em fevereiro de 2007 para 900 em dezembro de 2016, segundo dados aqui apresentados pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil - ANFIP.

Por que motivo a Receita Federal do Brasil não vem priorizando a fiscalização da arrecadação dos recursos vinculados à Previdência Social? Que medidas a Secretaria que Vossa Senhoria dirige pretende adotar para reverter esse quadro de sonegação que deteriora as contas da Previdência Social?

Inicialmente, a afirmação de que a RFB não vem priorizando a fiscalização das contribuições previdenciárias não reflete a realidade. Como órgão de Estado responsável por garantir a arrecadação necessária para o financiamento de todas as funções do Estado brasileiro, a RFB tem investido ações específicas para ampliar o combate ao contrabando, ao descaminho e à sonegação fiscal, com objetivo de aumentar a arrecadação de todos os tributos, entre os quais as contribuições previdenciárias.

De fato, houve nos últimos anos redução do número de Auditores-Fiscais, em 2008, havia 12.651 Auditores-Fiscais, ao passo que ao término do primeiro semestre de 2017, esse número era de 9.695, ou seja, uma redução de 23,4%. Todavia, essa restrição, que atinge todos os processos de trabalho da RFB, tem sido, com estratégia e gestão de risco, contornada, de tal forma que se mantenha os elevados índices de excelência.

As contribuições previdenciárias representam quase 30% de toda a arrecadação fiscalizada pela RFB, patamares superiores ao que ocorria antes da criação da RFB (decorrente da unificação da Secretaria da Receita Federal e da Secretaria da Receita Previdenciária), fato que decorre, sobretudo, pela maior percepção de risco dos contribuintes da contribuição previdenciária, em 2005, a arrecadação previdenciária correspondia a 4,99% do PIB, ao passo que em 2010/2011, quando se passou a imputar igual penalidade aos infratores das contribuições previdenciárias àqueles que sonegam os demais tributos, essa relação passou a ser de 5,45% e 5,62%, respectivamente.

Além disso, é um equívoco, presumir que os resultados da Fiscalização da RFB, isto é, que o montante de crédito tributário lançado guarde a mesma relação percentual com a arrecadação, quando as hipóteses de evasão são diversas em indícios e em montantes nos diferentes tributos, em especial no Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas e na Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, que permitem operações de planejamento tributário com relevantes prejuízos ao Erário.

Em relação ao montante de sonegação informado pelo presidente do Sindicato dos Auditores Fiscais do Trabalho (R\$ 46,9 bilhões), entende-se que tal estimativa desconsidera questões relevantes que impactam a análise do montante da arrecadação potencial em contraste com a arrecadação efetiva e que contém inúmeras situações de indícios classificados como falsos positivos, isto é, o que para um leigo parece ser uma infração, mas que não se confirma quando se debruça sobre o caso concreto em uma verdadeira auditoria-fiscal.

Um exemplo, a afirmação desconsidera os efeitos da desoneração da folha de pagamento, sobretudo para a empresas exportadoras, verificados a partir do ano de 2015, indicado pela fonte como referência para a sonegação estimada. Quase 120 mil contribuintes de diversos setores e tipos de produtos substituíram a contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento pela receita bruta provocando graves distorções quanto à avaliação da correspondente arrecadação e da massa salarial, que muitas vezes dependem de diligência in loco no estabelecimento empresarial.

Somente nos setores submetidos ao regime de desoneração da folha de pagamento, foram 8 milhões de vínculos empregatícios cuja massa salarial alcançou um montante superior a R\$ 260 bilhões em remuneração. Nos demais setores detentores de isenções e regimes diferenciados de tributação (Entidades Beneficentes de Assistência Social, Agronegócio, Simples Nacional e MEI) são mais 13 milhões de trabalhadores, que receberam remuneração superior a R\$ 250 bilhões.

Tais fatos, associados às demais peculiaridades relacionadas à Previdência Social exigem expertise e conhecimento específicos, construídos ao longo do tempo e decorrente de milhares de procedimentos de auditoria no âmbito da RFB, para identificar reais indícios de sonegação previdenciária, que sequer guardam relação com o simples registro de empregado, como singelamente faz crer o mencionado estudo.

Como exemplos, registrem-se infrações decorrentes de compensações previdenciárias indevidas, de planejamento tributário abusivo, empresas fantasmas optantes do Simples Nacional com registro de empregados, remunerações pagas mediante *stock options*, em que não há irregularidade de registro trabalhista, etc. Situações que implicam evasão cujo cálculo deve ser sopesado, analisado e enfrentado de forma técnica e jurídica em âmbito administrativo e judicial.

Quanto às medidas que estão sendo adotadas para reverter a sonegação que deteriora as contas da Previdência Social e mais importante, adotar formas de garantir a arrecadação dita espontânea mais próxima da arrecadação teórica, a RFB tem investido em tecnologia da informação e aplicando as mais avançadas técnicas de mineração de dados.

Nesse sentido, o projeto da Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial) tem sido desenvolvido com o propósito de corrigir as deficiências históricas existentes nos atuais sistemas de coleta de informações previdenciárias, bem como contribuir para a simplificação das



obrigações tributárias acessórias, pois entende que a instituição do eSocial não foi concebida para digitalizar a complexidade existente.

As informações cadastrais de todos os trabalhadores, remuneração e demais base de cálculos de contribuições serão enviadas para a Receita Federal do Brasil, Instituto Nacional do Seguro Social, Caixa Econômica Federal e para o Ministério do Trabalho e Emprego. A partir do cruzamento destes dados será possível um nível de inteligência que contribuirá para reduzir as fraudes nos benefícios e a sonegação das contribuições.

5) Durante os trabalhos e audiências públicas realizadas por esta CPI, ficou claro que as contas da Seguridade Social são afetadas de forma substancial pelas renúncias fiscais. Tanto especialistas críticos aos números apresentados pelo Governo como aqueles favoráveis a mudanças imediatas nas regras de acesso aos benefícios previdenciários alertam para a significativa magnitude dos chamados gastos tributários, compostos por renúncias de receitas vinculadas à Seguridade Social e, mais especificamente, também à Previdência Social.

Sr. Secretário, de acordo com dados do próprio Governo, encaminhadas ao Congresso Nacional por ocasião do envio da Proposta Orçamentária para 2017, somente a renúncia associada à Contribuição Previdenciária atingirá cerca de R\$ 62,5 bilhões neste ano, incluindo a desoneração da folha de pagamento. Não lhe parece um valor demasiadamente elevado, tendo em vista os resultados negativos do Regime Geral de Previdência divulgados nos últimos anos?

A que fatores pode ser atribuído o crescimento das renúncias de receitas da Seguridade Social?

Não se pode negar o impacto expressivo que as renúncias previdenciárias provocam na arrecadação e o consequente prejuízo ao RGPS, tais como os benefícios a entidades filantrópicas.

Por outro lado, os principais fatores que determinaram o crescimento das renúncias das receitas da previdência social foram a criação e ampliação dos benefícios tributários como por exemplo: a ampliação do limite para enquadramento das empresas do Simples Nacional, sem precedentes em outros países, e aumento do rol das atividades no Sistema e a Desoneração da Folha de Pagamentos.

6) Ao se decompor a renúncia previdenciária, verificamos que o Simples Nacional, que representa R\$ 24,9 bilhões de renúncia por ano e as entidades filantrópicas, com R\$ 12,5 bilhões por ano, são os principais itens em que a União abre mão de sua arrecadação, que seria integralmente destinada à Previdência Social.

Há especialistas que questionam a efetividade dessas renúncias, defendendo sua completa revisão normativa, de modo a se manter apenas aquelas que sejam justificáveis do ponto de vista social e econômico. Em especial, as renúncias de entidades filantrópicas educacionais e do Simples Nacional mereceriam novos estudos e avaliações. Especialistas ouvidos por esta Comissão levantaram, por exemplo, a questão de que parte da renúncia do Simples pode estar beneficiando profissionais de alta renda que se beneficiam do regime para se "pejotizar", o que tem consequências negativas não só para a arrecadação, mas também regressivas do ponto de vista da distribuição de renda. Qual a visão de Vossa Senhoria a respeito da efetividade das renúncias previdenciárias das entidades filantrópicas e do Simples Nacional?

Preliminarmente entende-se que as políticas de incentivo não devem utilizar de mecanismos de renúncia de receita previdenciária, na medida em que a previdência deverá arcar com os custos futuros dos benefícios dos trabalhadores das entidades beneficiadas.

Quanto à análise da efetividade da renúncia previdenciária, esta depende de avaliação dos resultados obtidos além do custo envolvido para obtenção do mesmo. Por isso, uma avaliação desse tipo demandaria estudos das políticas públicas fomentadas com o *know how* dos ministérios gestores competentes.

O universo das entidades filantrópicas é bastante diversificado, o que denota a necessidade de um maior aprofundamento sobre o tema para detectar possíveis distorções, bem como para propor possíveis revisões normativas.

No caso do Simples Nacional, sempre que a legislação permite ao contribuinte optar por um regime de tributação favorecido espera-se que ocorra rearranjo, em alguns casos de forma artificial, por parte das empresas afim de diminuir o tributo pago. A exemplo do ocorrido com a Lei Complementar nº 147, de 2015, que permitiu a participação dos profissionais liberais que exercem atividades intelectuais no regime. Essa nova regra incentivou a opção pela tributação na forma de pessoa jurídica com evidentes prejuízos à arrecadação previdenciária.

7) Avançando ainda no tema dos gastos tributários, verifica-se que a soma das renúncias anuais da Cofins, da CSLL e do PIS/PASEP, todas vinculadas à Seguridade Social, atinge R\$ 88,5 bilhões, de acordo com estimativas fornecidas pelo Poder Executivo. Ou seja, o expressivo volume de renúncias afeta não apenas a conta da Previdência Social, mas também o resultado da Seguridade Social, sobre o qual existem divergências significativas envolvendo seu cálculo, entre os números do Governo e de entidades como a Anfiip.

Em sua opinião, no cenário de crise fiscal por que passa o País, qual o caminho para se evitar a criação de novas renúncias de receitas, que possam, por exemplo, prejudicar as contas da Seguridade Social? Vossa Senhoria tem alguma proposta de alteração de legislação para equacionar esse problema específico?

Repise-se que qualquer tipo de renúncia fiscal não deve se dar em prejuízo de recursos para o financiamento da Seguridade Social, já que esses recursos possuem destinação certa que é o pagamento de benefício previdenciário, financiamento da saúde e de benefícios assistenciais.

Os recursos para a Previdência Social, em especial, devem ser preservados já que as despesas com o pagamento de benefícios previdenciários tendem a aumentar anualmente com o envelhecimento da população. A PEC 287/2016 altera regras na concessão de benefícios, como forma de conter o crescimento da despesa, mas somente o ajuste na concessão de benefícios não é suficiente para o equilíbrio das contas da Previdência Social, havendo também a necessidade de se reduzir o dispêndio com as renúncias concedidas.

Nos últimos anos, infelizmente, diversas iniciativas do Poder Executivo destinadas a diminuir as renúncias das receitas previdenciárias não prosperaram no âmbito do Congresso Nacional.

Atualmente, há minuta de Projeto de Lei Complementar para restabelecer a contribuição de 15% devida pelas empresas que contratarem serviços prestados por cooperados por intermédio de cooperativas de trabalho, prevista no art. 22, inciso IV da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que foi declarada inconstitucional pelo STF no julgamento do Recurso Extraordinário - RE nº 595.838-SP, com repercussão geral reconhecida.

Igualmente há proposta de Projeto de Lei para restabelecer a base de incidência das contribuições previdenciárias outrora desoneradas para determinados setores.



8) Aqui, nesta Comissão Parlamentar, o Procurador-Geral da Fazenda Nacional assinalou que o Brasil é um dos raros países em que a administração tributária não pode fazer nenhum ato de constrição patrimonial sem a intervenção do Poder Judiciário.

O Procurador assinalou ainda que, ao não realizar esses atos de constrição patrimonial, como outros fiscos do mundo, que indisponibilizam diretamente o patrimônio do devedor sem precisar de autorização do Poder Judiciário, a cobrança ficaria fragilizada.

No entanto, existe a figura do Arrolamento Administrativo Fiscal de Bens e Direitos, instituído pela Lei no 9.532, de 10 de dezembro de 1997 (artigos 64 e 64-A), combinado com a IN/RFB nº 1.565, de 11 de maio de 2015 (art. 4o), que funciona como uma espécie de pré-penhora (típica constrição patrimonial sem a intervenção do judiciário), vinculando o patrimônio do devedor ao crédito tributário contra ele constituído pela autoridade administrativa (auditor fiscal), através de gravame inscrito nos cartórios de registros de imóveis competentes.

Apesar de possuírem efeitos legais diversos, o arrolamento administrativo de bens dificulta a alienação patrimonial do devedor, já que o contribuinte não conseguirá a emissão de certidão de regularidade fiscal (CND), nos termos do art. 206 do Código Tributário Nacional, enquanto persistir sob o efeito da referida medida.

Então, o que observamos na prática é que a administração tributária faz sim a constrição patrimonial sem a intervenção do poder judiciário, através do artifício chamado arrolamento administrativo fiscal de bens.

Ante o exposto, pergunto a Vossa Excelência:

a) Qual a opinião de Vossa Excelência sobre esse tema?

Inicialmente há de esclarecer que o arrolamento não impede a emissão de Certidão Negativa de Débitos – CND. A CND apenas atesta a existência de débitos a pagar, o arrolamento não afeta ou altera a situação de devedor daquele que tem seus bens arrolados.

Ocorre que o arrolamento não equivale a penhora ou a oferta de garantias ao Fisco, justamente por não ser uma medida de constrição, por não causar gravame aos bens, sendo que o contribuinte poderá inclusive alienar o bem desde que dê ciência ao Fisco.

Isso por que, ao contrário dos bens penhorados, o arrolamento de bens não causa nenhum gravame ao proprietário do bem ofertado, seja imóvel ou móvel, o qual pode, inclusive, aliená-lo, desde que dê ciência da sua intenção ao Fisco. O mesmo não ocorre com os bens penhorados, que são levados a leilão pelo próprio órgão público.

Nesse sentido, para fortalecer a garantia do crédito tributário, os instrumentos existentes arrolamento de bens e medida cautelar fiscal, conforme indicados no questionamento, precisam ser aprimorados visando conferir uma maior efetividade em sua utilização, pois ao se promover a cobrança do débito fiscal, muitas vezes, não se encontra mais patrimônio em nome do contribuinte.

O arrolamento não é uma constrição administrativa efetiva, pois não impede a venda do bem arrolado, além disso, após a definitividade da decisão administrativa (decisão preferida pelo CARF), há necessidade de ritos processuais no âmbito judicial para tais bens venham a ser utilizados como garantia da dívida tributária, fato que só beneficia quem tem a intenção de protelar a extinção da dívida.

A percepção de que o tempo gasto no trâmite do processo administrativo fiscal é um dos mecanismos que mais contribuem para o esvaziamento do patrimônio pelo contribuinte devedor já é questão há muito tempo conhecida cujo aperfeiçoamento, evidentemente, depende de alterações legislativas.

Ademais, a maior razão do descumprimento da norma que rege o custeio da previdência social e o elevado volume de créditos inscritos em Dívida Ativa da União decorrem da impunidade em matéria tributária, consubstanciada em um longo contencioso administrativo e judicial, com três instâncias administrativas e quatro instâncias judiciais e com os constantes programas generosos de refinanciamento, com perdões sucessivos de penalidades, que fazem o bom contribuinte se sentir lesado pelos maus contribuintes, ainda que estes venham a ser identificados pela autoridade tributária para lhe cobrar os tributos sonegados.

Dessa forma, sem instrumentos efetivos de constrição administrativa pela Receita Federal para cobrar as dívidas tributárias do sujeito passivo inadimplente contumaz e daquele que sonegou, cada vez torna-se mais vantajoso não pagar tributos. Alinhando-se às melhores práticas mundiais faz-se urgente que a Receita Federal do Brasil disponha de instrumentos de execução administrativa das dívidas tributárias sem prejuízo do direito conferido ao contribuinte de recorrer ao judiciário quando entender cabível.

b) Haveria como adotarmos em nosso País a cobrança direta dos débitos pela administração tributária (RFB)?

Não obstante o princípio do devido processo legal, previsto pelo inciso LIV do art. 5º, é possível a instituição de execução administrativa desde que previsto em lei específica, resguardando-se ao Poder Judiciário a análise de exceções de execução, como ocorre em alguns ordenamentos estrangeiros, como exemplo, se verifica em Portugal.

Como dito anteriormente, alinhando-se às melhores práticas mundiais faz-se urgente que a Receita Federal do Brasil disponha de instrumentos de execução administrativa das dívidas tributárias sem prejuízo do direito conferido ao contribuinte de recorrer ao judiciário quando entender cabível.

c) Afinal, qual é a opinião de Vossa Excelência sobre o arrolamento administrativo fiscal de bens realizado pela autoridade tributária? O referido arrolamento de bens pode ser considerado como ato de constrição patrimonial sem a intervenção do poder judiciário, contrariando assim a tese da Procuradoria da Fazenda Nacional?

Preliminarmente cumpre esclarecer que a RFB alinha-se com o entendimento da PGFN.

Em 2016, foi elaborada uma lista com mais de 13 mil contribuintes, com um montante de débitos de cerca de R\$ 540 bilhões (entre devedores, parcelados e suspensos). Com relação aos arrolamentos, chegou-se a um montante superior a R\$ 123 bilhões em bens e direitos garantidos, um aumento nacional de mais de 600% (seiscentos por cento) em relação a janeiro de 2012.

O arrolamento não é uma constrição administrativa efetiva, pois não impede a venda do bem arrolado, além disso, após a definitividade da decisão administrativa (decisão preferida pelo CARF), há necessidade de ritos processuais no âmbito judicial para tais bens venham a ser utilizados como garantia da dívida tributária, fato que só beneficia quem tem a intenção de protelar a extinção da dívida.

Não obstante, o arrolamento administrativo de bens tem sido o instrumento disponível pela RFB, que se resume a mero elenco de bens passíveis de serem indicados pela PGFN para penhora durante o processo de execução fiscal, ou seja, não faz pressão efetiva, para extinção do crédito tributário.

d) E cediço que o tempo médio entre a constituição do Crédito Tributário e a sua satisfação pode levar mais de 10(dez) anos tramitando dentro dos Conselhos Fiscais(CARF) na esfera



administrativa. Geralmente, quando a decisão administrativa, transitada em julgado, desfavorece o contribuinte, este recorre à esfera judicial, cuja tramitação processual pode levar, também, mais de 10(dez) anos.

Portanto, observa-se um lapso temporal médio de mais de 20(vinte) anos para a satisfação de um crédito tributário definitivamente constituído, considerando a tramitação processual nas duas esferas: administrativa e judicial.

Face o exposto, pergunto a Vossa Excelência:

d.1) E razoável um crédito tributário levar mais de 20(vinte) anos para ser satisfeito, considerando o tempo total de tramitação processual nas esferas administrativa e judicial?

Certamente não é razoável se levar 20 anos para se conseguir a definitividade e pagamento de um crédito tributário.

Um dos caminhos que se tem adotado é o da autorregularização a fim incentivar o cumprimento espontâneo das obrigações e de prevenir os litígios tributários

Contudo, há a sobreposição o rito processual com inúmeros recursos e todos ele com efeito suspensivo. Além disso não há o aproveitamento de atos administrativos quando o julgamento pelo Poder Judiciário, somado ao volume de processos para os quais não há julgadores suficientes. Uma solução seria diminuir os recursos, propor vinculações em alguns casos não permitir a suspensão do crédito tributário e criar tribunais especializados em causas tributárias.

O fato de o crédito tributário levar, em tese, mais de 20 anos para ser satisfeito nas esferas administrativa e judicial decorre da legislação brasileira, que prevê até 3 instâncias recursais em âmbito administrativo (Delegacias de Julgamento da Receita Federal, Turmas Ordinárias do CARF e Câmara Superior de Recursos Fiscais do CARF) e até 4 instâncias em âmbito judicial (Julzes Federais, Tribunais Regionais Federais, STJ e STF), com inúmeras possibilidades de recursos que permitem aos sonegadores protelarem ao máximo o andamento dos processos administrativos e judiciais e sua conclusão.

d.2) A morosidade na cobrança do crédito tributário contribui para o aumento crescente do déficit previdenciário?

Sim, pois contribui para a redução da percepção de risco em relação à cobrança tributária, sobretudo porque durante esse longo prazo do contencioso administrativo e judicial surgiram programas de parcelamento (Refis), com redução significativas de penalidades (multas), que incentivaram, por vias transversas, a inadimplência contumaz e a sonegação.

Além disso, às dívidas são aplicados juros simples enquanto as aplicações financeiras são remuneradas com juros compostos causando desequilíbrio e interferindo na decisão do devedor.

d.3) Como Vossa Excelência analisa a extinção do crédito tributário pelo instituto da prescrição intercorrente no processo administrativo fiscal, considerando que alguns Tribunais de Justiça já reconheceram a prescrição intercorrente administrativa em decorrência do Fisco estadual ter levado mais de 10 anos para julgar de maneira definitiva um processo administrativo?

É preciso diferenciar as execuções judiciais de créditos tributários do processo administrativo fiscal.

No processo administrativo fiscal o crédito tributário está suspenso nos termos do art. 151 do Código Tributário Nacional, no que o Fisco fica impedido de proceder à exigência do crédito. Ausente a possibilidade de se exigir o crédito, não há que se falar em inércia.

Até seria possível tratar-se de prescrição intercorrente caso se possibilitassem atos de execução ao Fisco, sem a suspensão da exigibilidade do crédito tributário.

Além disso, a demora beneficia mais ao contribuinte que à Administração, pois os débitos só serão exigíveis após finalizado o processo administrativo e não há sequer a obrigação de caução ou depósito, nem mesmo para os casos já decididos ou pacificados nos tribunais em sentido favorável à Fazenda.



ANEXO III
PERGUNTAS DA CONSULTORIA

1) Dr. Rachid, ao longo das audiências públicas e debates realizados nesta CPI, tem ficado claro que a atuação do fisco possui papel central na questão do equilíbrio das contas da Previdência Social. Várias entidades estimam valores significativos de sonegação de receitas vinculadas ao custeio da Previdência. De acordo com dados do Sinprofaz - Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional, disponíveis em seu sítio na internet, somente de janeiro a meados de agosto deste ano foram sonegados cerca de R\$ 356,5 bilhões de tributos, incluída nesse montante a contribuição previdenciária. Trata-se de valores que são subtraídos dos cofres do INSS, respondem por enorme parcela da chamada necessidade de financiamento do RGPS e, mais ainda, sobrecarregam o bolso de empregados e empregadores que cumprem religiosamente suas obrigações tributárias. Diante disso, pergunto se a estrutura atual da Receita Federal é suficiente para coibir a sonegação fiscal no País.

Inicialmente, a RFB não convalida os números apresentados.

Quanto à estrutura atual da RFB, em que pese o comando previsto no inciso XXII do art. 37 da Constituição Federal, de que as Administrações Tributárias da União, Estados e Municípios terão recursos prioritários para a realização de suas atividades, a Secretaria da Receita Federal vem sofrendo com insuficiência orçamentária nos últimos anos, estando hoje com menos recursos do que em 2006, ano anterior à unificação com Receita Previdenciária.

Ademais, seu corpo funcional se reduziu em mais de 5500 servidores nos últimos 10 anos, dos quais 3.100 eram Auditores-Fiscais, responsáveis pela fiscalização, constituição e julgamento do crédito tributário e controle aduaneiro.

Além disso, a ausência de uma carreira administrativa para a RFB impede a melhor alocação da força de trabalho dos Auditores-Fiscais e Analistas Tributários.

Todavia, as restrições que atingem todos os processos de trabalho da RFB, tem sido, com estratégia e gestão de risco, mitigadas, de tal forma que se mantenha os elevados índices de excelência.

2) Gostaria de explorar sua experiência e amplo conhecimento em relação à matéria tributária, Dr. Rachid, para questioná-lo sobre outro aspecto relevante identificado durante os trabalhos desta CPI. Após constituído o crédito tributário e ante a negativa do contribuinte de pagar sua obrigação, a cobrança da dívida ativa cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN, de acordo com o §3º do art. 131 da Constituição Federal. A cada ano, a dívida ativa cresce de forma significativa, já que o montante cobrado que efetivamente ingressa nos cofres públicos é inferior à simples correção contábil dos valores a receber. Somente de dívida ativa previdenciária, acumulam-se quase R\$ 450 bilhões, de acordo com o Ofício nº 1642 da PGFN, de 4 de julho de 2017, encaminhado a esta CPI. O representante do Sinprofaz manifestou grande preocupação ao responder formalmente perguntas formuladas por esta Comissão quanto ao sucateamento da PGFN, no Ofício nº 31/2017, de 8 de maio de 2017, apresentando dados objetivos que revelam essa realidade. Para ilustrar essa questão, o Sinprofaz informou a esta CPI que, ao final de 2016, foram extintas 6 unidades da PGFN e persiste a ameaça de novas extinções, dentre as quais a da maior seccional do país, de Osasco no Estado de São Paulo, que possui o terceiro maior estoque de dívida ativa da União, perdendo apenas para os Estados de São Paulo e Rio de Janeiro. Qual a opinião de Vossa Senhoria sobre as deficiências existentes na cobrança da dívida ativa? Que propostas Vossa

Senhoria pode apresentar a esta CPI para agilizar a cobrança da dívida ativa tributária, em especial a de natureza previdenciária?

O tema objeto do presente questionamento não trata de matéria circunscrita à competência da RFB.



ANEXO IV
PERGUNTAS SOBRE MITOS

7) Existem vários MITOS criados pelo Governo Federal, decorrentes da elaboração da Proposta de Emenda Constitucional PEC 287/2016 - Reforma da Previdência, que gostaríamos que fossem explicados por Vossa Excelência, se possível:

a) MITO 1: O déficit existe, é grande e já está sacrificando outras políticas públicas. O déficit do Tesouro é causado integralmente pela Previdência.

Afinal, Quais as políticas públicas estão sendo sacrificadas em função do suposto déficit? Como comprovar tecnicamente que o déficit do Tesouro Nacional é causado integralmente pela Previdência?

O tema objeto do presente questionamento não trata de matéria circunscrita à competência desta Secretaria.

b) Mito 2: O desequilíbrio da previdência é estrutural, não passageiro e tende a se agravar: mantidas as regras atuais nossa despesa somente com o regime de Previdência Social poderá superar 17% do PIB em 2060. Como é possível, na visão de Vossa Senhoria, que um modelo atuarial antigo, com mais de vinte anos, determinístico, totalmente desatualizado, onde o governo sequer consegue prever o PIB do próximo semestre, dizer com precisão de quanto será o déficit da Previdência Social em 2060?

O tema objeto do presente questionamento não trata de matéria circunscrita à competência desta Secretaria.

c) Mito 3: Não há nível de arrecadação suficiente para equilibrar as contas. Se o Brasil quiser evitar o rápido crescimento do déficit do RGPS, será preciso dobrar a alíquota de contribuição dos trabalhadores em 2035 e aumentar 120% em 2065. Qual o modelo matemático, as projeções e cálculos utilizados pela Previdência que comprovem realmente a veracidade dessas informações?

Essas estimativas não são de competência da Receita Federal.

d) MITO 4: Mesmo que toda a dívida cobrada fosse recuperada, isso não resolveria o desequilíbrio nas contas da previdência. A cobrança é realizada de acordo com as melhores práticas.

Afinal, quais são as melhores práticas utilizadas para a cobrança da dívida? Por que a cobrança da dívida não elimina a necessidade de reforma? Em média, quantos bilhões o governo recupera por ano? Segundo o IPEA (2011), há um custo para que a PGFN promova execuções fiscais. Qual o valor desse custo? Qual o tempo médio de tramitação processual via justiça de uma execução fiscal? Qual a chance (em percentual) de recuperação do valor integral da dívida?

O tema objeto do presente questionamento não trata de matéria circunscrita à competência desta Secretaria.

e) MITO 5: A reforma protege políticos, altos funcionários públicos e militares e não vai alcançar os servidores de estados e municípios: Afinal, quais os servidores públicos, da União, Estados, Distrito federal e Municípios estão contemplados na reforma da previdência? E verdade que o Estado ou Município que não fizer a sua reforma nos 6(seis) meses posteriores à publicação da PEC 287/2016 terá que obedecer as mesmas regras dos servidores federais?

O tema objeto do presente questionamento não trata de matéria circunscrita à competência desta Secretaria.

f) Mito 6: haverá tempo suficiente para gozar a aposentadoria pois aos 65 anos de idade a expectativa de vida ultrapassa os 80 anos: Como isso é possível, pois há lugares no Brasil em que a expectativa de vida mal passa dos 65 anos?

O tema objeto do presente questionamento não trata de matéria circunscrita à competência desta Secretaria.

g) MITO 7: A DRU não tira dinheiro da Previdência. Em 2016 a DRU transferiu R\$ 91,7 Bilhões do Orçamento da Seguridade Social para o Orçamento Fiscal, mas o Orçamento Fiscal transferiu R\$ 258,6 Bilhões para o orçamento da Seguridade Social. Segundo Vilson Antônio Romero, presidente da ANFIP, o governo federal utiliza a DRU para retirar dinheiro que deveria ser destinado à seguridade para efetuar o pagamento de juros e amortização da dívida pública, aumentar o superávit primário e pagamento de pessoal e, ao ser transferido para o caixa único do Tesouro, não mais retorna para a Previdência Social. Afinal, como poderá ser demonstrado que a DRU retorna para o Orçamento da Seguridade Social, uma vez que o caixa do tesouro é único?

O tema objeto do presente questionamento não trata de matéria circunscrita à competência desta Secretaria.





Ministério da Fazenda

PÁGINA DE AUTENTICAÇÃO

O Ministério da Fazenda garante a integridade e a autenticidade deste documento nos termos do Art. 10, § 1º, da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001 e da Lei nº 12.682, de 09 de julho de 2012.

Documento produzido eletronicamente com garantia da origem e de seu(s) signatário(s), considerado original para todos efeitos legais. Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/08/2001.

Histórico de ações sobre o documento:

Documento juntado por RIVIAN MILENA PEREIRA em 24/08/2017 13:58:00.

Documento autenticado digitalmente por RIVIAN MILENA PEREIRA em 24/08/2017.

Documento assinado digitalmente por: JORGE ANTONIO DEHER RACHID em 24/08/2017.

Esta cópia / impressão foi realizada por RIVIAN MILENA PEREIRA em 24/08/2017.

Instrução para localizar e conferir eletronicamente este documento na Internet:

1) Acesse o endereço:

<https://cav.receita.fazenda.gov.br/eCAC/publico/login.aspx>

2) Entre no menu "Outros".

3) Selecione a opção "eAssinaRFB - Validação e Assinatura de Documentos Digitais".

4) Digite o código abaixo:

EP24.0817.14100.3YXD

5) O sistema apresentará a cópia do documento eletrônico armazenado nos servidores da Receita Federal do Brasil.

Código hash do documento, recebido pelo sistema e-Processo, obtido através do algoritmo sha2:
261F7C76268B85C5B4EA37663BE9A5B8F260FE2EFDEB1566C29CF0B41A473E4E



ESTUDO SOBRE IMPACTOS DOS PARCELAMENTOS ESPECIAIS

O presente estudo tem por objetivo apresentar análise dos diversos programas de parcelamentos especiais de débitos tributários no âmbito Federal e seus efeitos no comportamento dos contribuintes na arrecadação espontânea.

2. Preliminarmente, informa-se que o presente texto não traz uma projeção de cunho estatístico, numérico e preciso. A análise aqui apresentada é construída por meio de constatações do que vem acontecendo com o instituto dos parcelamentos especiais nos últimos anos. Será feita uma exposição dos parcelamentos especiais concedidos nos últimos 16 anos, suas leis instituidoras, principais características, prazos de adesão, descontos, prazo de pagamento, etc. Além da apresentação do breve histórico, serão apresentados dados acerca do parcelamento de que trata a Lei nº 12.996, de 2014 (valores negociados, valores consolidados, reduções concedidas, etc), que reabre o prazo para a adesão ao “Refis da Crise”.

3. O parcelamento tributário é um instituto previsto no art. 151 do Código Tributário Nacional (CTN) e, no âmbito da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), pode ser dividido em 2 grupos: o parcelamento convencional e os parcelamentos especiais.

4. O parcelamento convencional, disciplinado nos arts. 10 a 14-F da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, está sempre disponível ao contribuinte e tem por finalidade atender às situações de normalidade institucional. Assim, tal parcelamento se prolonga no tempo para adesão e permite o parcelamento de débitos vencidos sem delimitar períodos de vencimento.

5. Já os parcelamentos especiais são aqueles que trazem regras excepcionais àquelas previstas para o parcelamento convencional, ou seja, seu propósito seria tratar de situações que fogem da normalidade institucional. Costuma ser fixado limite de prazo para adesão e restrição quanto aos débitos que podem ser objeto do parcelamento, conforme seus períodos de vencimento e/ou outro requisito que limite a inclusão de determinado débito no parcelamento.

6. Em que pese pressupor de excepcionalidade para sua instituição, ao longo dos últimos 16 anos foram criados aproximadamente 30 programas de parcelamentos especiais, listados a seguir, todos eles com expressivas reduções nos valores das multas e dos juros e dos encargos legais cobrados quando da inscrição do débito em Dívida Ativa da União, prazos para pagamento extremamente longos e possibilidade de quitação da dívida com créditos de prejuízos fiscais e de base de cálculo negativa da Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL). São eles:

6.1 Programas mais antigos:

- **Programa de Recuperação Fiscal (Refis)**, instituído pela Lei nº 9.964, de 10 de abril de 2000 - destinado somente a pessoas jurídicas; o valor da parcela é calculado pela aplicação de um percentual da receita bruta mensal (0,3% a 1,5%), com prazo ilimitado para pagamento e possibilidade de amortizar multas e juros com créditos de prejuízos fiscais e de base de cálculo negativa da CSLL. Neste programa, houve a **adesão de 129 mil contribuintes**;
- **Parcelamento Especial (Paes)**, instituído pela Lei nº 10.684, de 30 de maio de 2003 - destinado a pessoas físicas e jurídicas, estabeleceu o prazo de 180 meses para pagamentos das dívidas e redução de 50% das multas. Neste programa houve a **adesão de 374 mil contribuintes**, sendo 282 mil pessoas jurídicas e 92 mil pessoas físicas.
- **Parcelamento Excepcional (Paex)**, instituído pela Medida Provisória nº 303, de 29 de junho de 2006 - destinado somente a pessoas jurídicas, estabeleceu 3 (três) modalidades de parcelamento: em 6, 120 e 130 parcelas, com redução de 50% a 80% das multas e de 30% dos juros de mora. No Paex houve a **adesão de 244.722 contribuintes**.
- **Programa “Refis da Crise”**, instituído pela Medida Provisória nº 449, de 3 de dezembro de 2008, e pela Lei nº 11.941, 27 de maio de 2009 – nesse programa foram criadas 14 modalidades entre pagamento à vista e parcelamento de dívidas, com redução de 60% a 100% das multas e de 45% a 25% dos juros de mora, com a possibilidade de utilização de prejuízo fiscal e base de cálculo negativa da CSLL para pagamento desses acréscimos (saldos após as reduções). Este programa teve a **adesão de 886.353 contribuintes**, sendo 717.761 pessoas jurídicas e 168.592 pessoas físicas.

6.2 Programas criados a partir de 2013: quatro reaberturas do parcelamento denominado Refis da Crise:

- **Primeira reabertura do prazo de adesão ao Refis da Crise:** a Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, permitiu que os contribuintes pudessem, até 31 de dezembro de 2013, incluir no parcelamento especial os débitos vencidos até 30 de novembro de 2008;
- **Segunda reabertura do prazo de adesão ao Refis da Crise:** a Lei nº 12.973, de 13 de maio de 2014, alterou o art. 17 da Lei nº 12.865, de 2013, reabrindo o prazo para adesão ao parcelamento especial até o dia 31 de julho de 2014.

Obs: devido à similaridade e à proximidade entre essas 2 (duas) reaberturas, os programas foram unificados. No total 102.176 contribuintes aderiram ao Programa, sendo 71.435 pessoas jurídicas e 30.741 pessoas físicas.

- **Terceira reabertura do prazo de adesão ao Refis da Crise:** A Lei nº 12.996, de 18 de junho de 2014, trouxe nova reabertura dos parcelamentos da Lei nº 11.941, de 2009. Essa

reabertura possibilitou a inclusão de débitos vencidos até dezembro de 2013 e exigiu pagamento inicial de percentual de 5%, 10%, 15% ou 20% do valor da dívida, dependendo do montante a ser parcelado, que poderiam ser pagos em 5 parcelas nos primeiros 5 (cinco) meses do parcelamento.

- **Quarta reabertura do prazo de adesão ao Refis da Crise:** Por último, a Lei nº 13.043, de 13 de novembro de 2014, alterou o art. 2º da Lei nº 12.996, de 2014, reabrindo o prazo para adesão ao parcelamento especial até o dia 1º de dezembro de 2014.

Obs: da mesma forma, como os Programas foram idênticos e em prazos muito próximos, a adesão foi unificada. Foram registrados 326.948 contribuintes optantes, sendo 222.960 pessoas jurídicas e 103.988 pessoas físicas.

6.3 Programas de parcelamentos especiais setoriais:

- **Parcelamento do PIS e da Cofins das Instituições Financeiras:** a Lei nº 12.865, de 2013, instituiu e a Lei nº 12.973, de 2014, reabriu o prazo para parcelamento em até 60 (sessenta) meses de débitos de Programa de Integração Social (PIS) e Contribuição para o Financiamento para a Seguridade Social (Cofins) devidos por instituições financeiras e companhias seguradoras, vencidos até 31 de dezembro de 2013, com redução de 80% das multas e de 40% dos juros de mora. Ao todo, foram registrados 41 optantes no Programa.
- **Parcelamento de débitos do IRPJ e da CSLL decorrentes da Tributação sobre Bases Universais (TBU):** a Lei nº 12.865, de 2013, instituiu e a Lei nº 12.973, de 2014, reabriu o prazo para parcelamento em até 180 meses de débitos de Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) e CSLL, decorrentes da aplicação do art. 74 da MP nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, vencidos até 31 de dezembro de 2013, com redução de 80% das multas e de 50%. O Programa teve a adesão de 33 contribuintes.
- **Profut - Programa de Modernização da Gestão e de Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro:** a Lei nº 13.155, de 4 de agosto de 2015, concedeu às entidades desportivas profissionais de futebol a possibilidade de parcelamento, em até 240 prestações mensais, dos débitos cujos fatos geradores tenham ocorrido até publicação da lei. As reduções concedidas foram de 70% das multas e 40% dos juros. Após o prazo final de adesão, foram contabilizados 111 contribuintes optantes.

6.4 Outros programas destinados a setores ou atividades específicas, instituídos nos últimos 10 anos, que também influenciaram o comportamento dos contribuintes no recolhimento espontâneo das suas obrigações (Tabela 1):

Tabela 1: Outros parcelamentos especiais concedidos nos últimos 10 anos

| ATO NORMATIVO | NOME DO PARCELAMENTO | VENCIMENTO DOS DÉBITOS | BENEFÍCIOS | QUANTIDADE DE PARCELAS |
|--|---|---|--|---|
| Lei nº 11.345/2006 | Parcelamento Timemania e Santas Casas | Débitos administrados pela RFB, PGFN e INSS, com vencimento até 15 de agosto de 2007 | Redução de 50% nas multas que incidem sobre os débitos parcelados | Até 240 (duzentas e quarenta) prestações mensais e sucessivas |
| LC nº 123/2006 | Parcelamento para Ingresso no Simples Nacional - 2007 | Débitos com o INSS, ou com as Fazendas Públicas federal, estadual ou municipal, de responsabilidade da ME ou EPP e de seu titular ou sócio, com vencimento até 30 de junho de 2008 | Sem reduções | Até 100 (cem) parcelas mensais e sucessivas |
| LC nº 123/2006 | Parcelamento do Simples Nacional | Parcelamento de débitos apurados no Simples Nacional | Sem reduções | Até 60 (sessenta) parcelas mensais |
| LC nº 128/2008 | Parcelamento para Ingresso no Simples Nacional - 2009 | Débitos com o INSS, ou com as Fazendas Públicas federal, estadual ou municipal, de responsabilidade da ME ou EPP e de seu titular ou sócio, com vencimento até 30 de junho de 2008 | Sem reduções | Até 100 (cem) parcelas mensais e sucessivas |
| MP nº 457/2009 Lei nº 11.960/2009 Lei nº 12.058/2009 | Parcelamento de Contribuições Previdenciárias para Órgãos do Poder Público | Débitos municipais e de suas autarquias e fundações relativos às Contribuições Sociais, com vencimento até 31 de janeiro de 2009 | Redução de 100% nas multas de mora e de ofício e de 50% dos juros de mora | Até 240 (duzentas e quarenta) prestações mensais e consecutivas |
| MP nº 470/2009 | Parcelamento da MP 470 | Débitos de aproveitamento indevido de IPI | Redução de 100% das multas de mora e de ofício, de 90% das multas isoladas, de 90% dos juros de mora e de 100% do valor do encargo legal | Até 12 (doze) prestações mensais |
| Lei nº 12.202/2010 | Parcelamento Especial de Instituições de Ensino Superior | Débitos de quaisquer tributos administrados pela RFB | Sem reduções | Até 120 (cento e vinte) prestações mensais |
| MP nº 574/2012 | Parcelamento de PASEP | Débitos junto à Fazenda Nacional de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas autarquias e fundações públicas, relativos ao PASEP, vencidos até 31 de dezembro de 2011 | Redução de 50% das multas, de 25% dos juros e de 100% dos encargos legais | Até 180 (cento e oitenta) meses |
| MP nº 589/2012 Lei nº 12.810/2013 | Parcelamento de PASEP | Débitos junto à Fazenda Nacional de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas autarquias e fundações públicas, relativos ao PASEP, vencidos até 28 de fevereiro de 2013 | Redução de 100% das multas de mora ou de ofício, de 50% dos juros de mora e de 100% dos encargos legais | Até 240 (duzentas e quarenta) parcelas |
| MP nº 589/2012 Lei nº 12.810/2013 | Parcelamento de Contribuições Previdenciárias para Órgãos do Poder Público | Débitos estaduais e municipais e de suas autarquias e fundações relativos às Contribuições Sociais, com vencimento até 28 de fevereiro de 2013 | Redução de 100% das multas de mora ou de ofício, de 50% dos juros de mora e de 100% dos encargos legais | Até 240 (duzentas e quarenta) parcelas |
| Lei nº 12.865/2013 Lei nº 12.973/2014 | Parcelamento de PIS e COFINS das Instituições Financeiras | Débitos de PIS e COFINS devidos por instituições financeiras e companhias seguradoras, vencidos até 31 de dezembro de 2013 | Redução de 50% das multas de mora e de ofício, de 80% das multas isoladas, de 40% dos juros de mora e de 100% dos encargos legais | Até 60 (sessenta) parcelas mensais |
| Lei nº 12.865/2013 Lei nº 12.973/2014 | Parcelamento de IRPJ e CSLL (TBU) | Débitos de IRPJ e CSLL, decorrentes de aplicação do art. 74 da MP nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, vencidos até 31 de dezembro de 2013 | Redução de 50% das multas de mora e de ofício, de 80% das multas isoladas, de 50% dos juros de mora e de 100% dos encargos legais | Até 180 (cento e oitenta) prestações |
| Lei nº 13.043/2014 | Parcelamento de Recuperação Judicial | Parcelamento para o empresário ou a sociedade empresária que tiver deferido o processamento da recuperação judicial | Sem reduções | Até 84 (oitenta e quatro) prestações mensais e consecutivas |
| Lei nº 13.043/2014 Lei nº 13.097/2013 | Parcelamento de Ganho de Capital | Débitos com a Fazenda Nacional relativos ao IRPJ e à CSLL decorrentes do ganho de capital ocorrido até 31 de dezembro de 2008 | Redução de 50% da multa isolada e das multas de mora e ofício, de 40% dos juros de mora | Até 60 (sessenta) prestações |
| LC 150/2015 | Pagamento e Parcelamento de Contrib. Previdenciária dos Empregadores domésticos | Débitos previdenciários com vencimentos até 30/04/2013 | Redução no pagamento e vista de 100% das multas e encargos e de 60% nos juros de mora | Até 120 meses |
| Lei 13.155/2015 | Parcelamento dos Clubes de Futebol - Profut | Débitos vencidos até julho de 2015 | Redução de 70% das multas, de 40% dos juros de mora e de 100% dos encargos legais | Até 240 meses, com parcelas reduzidas nos 60 primeiros meses |

7. As Tabelas 2 e 3 abaixo demonstram o comportamento dos contribuintes nos primeiros 4 grandes parcelamentos especiais, a partir das quais é possível comprovar que foi muito baixo o índice de quitação desses parcelamentos. A maioria dos contribuintes acabou sendo excluída por inadimplência ou optar por incluir a dívida parcelada em outro programa superveniente; esse comportamento pode ser explicado pelo grande aumento dos parcelamentos especiais nos últimos anos, que fez com que os

contribuintes incorporassem uma cultura de não pagamento de dívidas na expectativa de instituição iminente de um novo programa de parcelamento com condições especiais para pagamento.

Tabela 2: Situação atual dos parcelamentos especiais (quantidades)

| Parcelamento Especial | Lei Instituidora | Quantidades | | | | | | |
|-----------------------|------------------|-------------|---------|--------|-----------|--------|-------------|--------|
| | | Adesões | Ativos | % | Exclusões | % | Liquidações | % |
| REFIS | 9.964, de 2000 | 129.181 | 2.853 | 2,21% | 117.446 | 90,92% | 8.791 | 6,81% |
| PAES | 10.864, de 2003 | 374.719 | 4.311 | 1,15% | 248.504 | 66,32% | 121.849 | 32,52% |
| PAEX | MP 303, de 2006 | 244.722 | 3.517 | 1,44% | 146.792 | 59,98% | 94.021 | 38,42% |
| REFIS DA CRISE | 11.941, de 2009 | 536.697 | 105.581 | 19,67% | 177.515 | 33,08% | 253.601 | 47,25% |

Tabela 3: Situação atual dos parcelamentos especiais (valores)

| Valores na data da consolidação de acordo com a situação atual dos parcelamentos - R\$ milhão | | | | | | | |
|---|--------|-------|-----------|-------|------------|-------|---------|
| Parcelamento | Ativos | % | Excluídos | % | Liquidados | % | Total |
| REFIS | 7.581 | 8,1% | 83.138 | 88,5% | 3.192 | 3,4% | 93.911 |
| PAES | 2.841 | 4,2% | 61.055 | 89,3% | 4.472 | 6,5% | 68.368 |
| PAEX | 1.044 | 2,8% | 35.691 | 94,9% | 887 | 2,4% | 37.622 |
| REFIS DA CRISE | 51.415 | 37,0% | 54.360 | 39,1% | 33.227 | 23,9% | 139.002 |

8. Observa-se na Tabela 3 o alto percentual de exclusão dos contribuintes nestes parcelamentos especiais e o baixo índice de liquidação. É certo que a exclusão de uma modalidade pode se dar em razão da migração da dívida para um parcelamento subsequente, mas esse comportamento denota a clara estratégia dos devedores na rolagem das suas dívidas.

9. No Refis da Crise do ano de 2009 os optantes ficaram pagando uma parcela mínima de R\$ 100,00 por um longo período e tiveram, nesse período, direito à Certidão Positiva com efeitos de Negativa perante a Fazenda Nacional até a ocorrência da etapa de consolidação dos débitos, que ocorreu em julho de 2011. Nessa etapa, metade das opções foram canceladas por irregularidade desses pagamentos mínimos, evidenciando que o parcelamento, além de ineficaz, ainda trouxe como consequência concorrência desleal e efeitos contrários aos interesses públicos, uma vez que grandes devedores conseguiram nesse período atestar uma falsa regularidade fiscal, com o pagamento de valores inexpressivos.

10. Após a consolidação das dívidas de acordo com as regras oferecidas pelas reaberturas do Refis da Crise (Leis nº 12.996, de 2014, e 13.043, de 2014), constatou-se (Tabela 4) que o comportamento dos contribuintes foi semelhante ao verificado no Refis da Crise original, ou seja, mais da metade das opções foram canceladas ou por falta de pagamento do saldo devedor (rejeitados na consolidação), ou por falta de comparecimento do contribuinte (na internet) para prestar as informações necessárias à consolidação, como por exemplo, quais os débitos pretendia parcelar (omissos). Vale registrar que para não ter o parcelamento cancelado, o contribuinte tinha que estar regular com o pagamento das prestações vencidas até o mês anterior ao da prestação das informações para consolidação.

Tabela 4. Carteira Negociação não-previdenciária Lei 12.996/2014 (RFB e PGFN)

| | Optantes | Percentual | Dívida sem Redução | Dívida com Redução |
|----------------------------|----------|------------|-----------------------|-----------------------|
| Consolidados | 144.229 | 44% | R\$ 61.012.083.482,86 | R\$ 39.252.350.763,16 |
| Rejeitados na Consolidação | 55.039 | 17% | R\$ 30.188.821.850,70 | R\$ 19.735.469.528,60 |
| Omissos | 127.680 | 39% | N/A | N/A |
| | 326.948 | 100% | | |

Tabela 5. Carteira Negociação não-previdenciária Lei 12.996/2014 (RFB e PGFN)

| | TOTAL |
|--|------------------------|
| Valor total potencial sem redução | R\$ 395.270.314.271,83 |
| Valor total negociado sem redução | R\$ 91.200.905.333,56 |
| Valor total das reduções | R\$ 25.484.840.401,01 |
| Valor total negociado após as reduções | R\$ 65.716.064.932,55 |
| Valor total das amortizações PF e BCN | R\$ 6.728.244.640,79 |
| Saldo total negociado após deduções | R\$ 58.987.820.291,76 |
| Total saldo devedor gerado | R\$ 4.976.165.352,05 |
| Número de modalidades negociadas | 262.584 |

11. O reflexo negativo desse comportamento na arrecadação é latente. Com a consolidação, o saldo devedor gerado e que deveria ser pago para efetivação da negociação foi de aproximadamente R\$ 5 bilhões, ao passo que a arrecadação do período foi de pouco mais de R\$ 1,3 bilhão. Além disso, historicamente tem-se que cerca de 20% dos contribuintes que consolidam as contas nesses programas são excluídos por inadimplência logo nos primeiros processamentos de exclusão. Nem mesmo o alto valor das reduções concedidas pelos programas de parcelamento, que montou R\$ 21,7 bilhão foi capaz de convencer os contribuintes a regularizarem suas dívidas para com a Fazenda Nacional. A certeza do próximo programa e a consequente possibilidade de rolar a dívida é mais atrativa do que qualquer redução oferecida.

12. No caso dos parcelamentos que permitiram a utilização de créditos de Prejuízo Fiscal e Base de Cálculo Negativa da CSLL (PF/BCN) tanto para quitação de acréscimos, quanto de parte do tributo, permissão essa que beneficiou empresas optantes pelo Lucro Real, as facilidades são ampliadas, por dois motivos:

i) os créditos oferecidos gozam da presunção de certeza e liquidez; e .

ii) as leis trouxeram o seguinte benefício adicional: *“Não será computada na apuração da base de cálculo do IRPJ, da CSLL, do PIS/PASEP e da COFINS a parcela equivalente à redução do valor das multas, juros e encargo legal em decorrência do disposto nos arts. 1º, 2º e 3º desta Lei”*.

12.1 Essa vantagem adicional tem significativo impacto no resultado tributável da empresa, gerando mais saldos negativos do IRPJ e da CSLL, ou seja, mais créditos de PF/BCN passíveis de serem compensados com o IRPJ e a CSLL devidos nos anos-calendário posteriores, podendo ainda terem sido utilizados para quitação de outros débitos incluídos em outros programas de parcelamentos futuros que permitiram a mesma utilização.

12.2 Dessa forma, as reduções de multas, juros e encargos permitidas pela lei devem ser revertidas como receitas no resultado. Considerando a citada previsão legal, no sentido de que tais reduções não seriam *computadas na apuração da base de cálculo do IRPJ, da CSLL, do PIS/PASEP e da COFINS*, a consequência é a geração de uma redução adicional das bases tributáveis do IRPJ e da CSLL, uma vez que a empresa, com base nesse dispositivo legal, pode realizar, quando da apuração lucro real, a exclusão dessas receitas. Estima-se o valor total das renúncias, considerando as reduções, a possibilidade de utilização de PF/BCN e a redução adicional acima mencionada, gira em torno de 60% da dívida original, considerando uma dívida vencida a menos de 5 anos.

13. Ainda sobre a aplicação de juros simples sobre as parcelas dos parcelamentos, destaca-se que esta segue regramento diferenciado dos financiamentos concedidos pela União. Após o cálculo da parcela básica, sobre os valores das prestações seguintes incidirá juros simples calculados a partir do mês subsequente ao da consolidação até o mês anterior ao do pagamento, e de 1% relativamente ao mês em que o pagamento estiver sendo efetuado, ou seja, soma-se os juros diferentemente da metodologia dos juros compostos aplicados rotineiramente pela União em seus empréstimos concedidos, bem como nos financiamentos concedidos na iniciativa privada.

14. Em um parcelamento com grande prazo de pagamento, como é o caso das recentes reaberturas da Lei nº 11.941, de 2009, e de parcelamentos para entes federativos, com prazos de até 240 meses, a aplicação de juros simples consiste em mais um benefício fiscal comparando com a metodologia dos juros compostos, em virtude da redução expressiva da dívida do ente.

15. Cabe frisar ainda que a concessão reiterada de parcelamentos sob condições especiais, embora promova um aumento de arrecadação momentânea criou uma certa acomodação nos contribuintes, que não se preocupam mais em liquidar suas dívidas nos prazos normais. Em relação às opções pelas modalidades de parcelamentos especiais descritas no item 7, verifica-se que um grupo importante de contribuintes participou de 3 ou mais modalidades, o que caracteriza utilização contumaz deste tipo de parcelamento.

16. Destaca-se que de acordo portaria do Secretário da Receita Federal, o contribuinte com faturamento anual superior a R\$ 150 milhões, dentre outros critérios, está sujeito a acompanhamento diferenciado pela RFB. Em 2016, este universo de contribuintes é de 9.427, dos quais 2.023 participaram de 3 ou mais modalidades de parcelamentos especiais, conforme demonstrado na Tabela 6.

Tabela 6. Pedidos de parcelamentos e dívidas de contribuintes contumazes

| Qtde Parc Espec | Qtde CNPJ | Total Geral Débitos (1) | Contribuintes Diferenciados | Dívida dos contrib diferenciados (2) | Participação (2/1) |
|----------------------------|----------------------|------------------------------------|--|---|-------------------------------|
| 3 | 38 967 | 118 741 885 489,73 | 1 448 | 87.907 698.214,97 | 74,03% |
| 4 | 8 400 | 33.208 302.218,86 | 493 | 15.383.117.944,16 | 46,32% |
| 5 | 815 | 8.325.312.687,23 | 82 | 6.673.803.567,97 | 80,16% |
| Total | 48 182 | 160.275 500.395,82 | 2 023 | 109 964 619.727,10 | 68,61% |

17. Conforme se observa pela Tabela 6, os contribuintes que aderiram a 3 parcelamentos especiais ou mais detêm uma dívida de mais de R\$ 160 bilhões. Desse valor, 68,6% são de responsabilidade dos contribuintes sujeitos a acompanhamento diferenciado, que reiteradamente se beneficiam das regras dos parcelamentos especiais.

18. Com base no estudo "Parcelamentos tributários - análise de comportamento e impacto"¹, publicado pelo Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (Ibmec), analisando as empresas com acompanhamento diferenciado ou especial e com o auxílio das ferramentas econométricas, descartou-se a hipótese de que os parcelamentos de natureza tributária não influenciam a decisão dos agentes econômicos na manutenção do pagamento de suas obrigações tributárias correntes, ou seja, não se mantém a regularidade da arrecadação induzida.

19. Essa influência negativa ocorre principalmente na expectativa de abertura de novo parcelamento. Pelo estudo, essa expectativa reduz em 5,8% o incremento esperado da arrecadação induzida para as empresas que optam pelo parcelamento, comparando com as que não optam. Após a opção, pelos modelos apresentados, o "efeito colateral" acarreta um decréscimo estimado de 1,5% no incremento esperado da arrecadação induzida. Estima-se, portanto, que R\$ 18,6 bilhões deixaram de ser arrecadados de obrigações tributárias correntes por ano em decorrência da publicação de parcelamentos especiais.

20. Em recente procedimento de Auditoria nº 201601522, o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC) fez a CONSTATAÇÃO 1.1.1.2 - Reflexos negativos na arrecadação e na Administração Tributária Federal em decorrência dos reiterados Programas de Parcelamentos Especiais, no contexto da legislação tributária nacional, com relação à qual elaborou a RECOMENDAÇÃO 02 - Em articulação com a Secretaria-Executiva do MF, realizar, concomitantemente à manifestação da RFB acerca da concessão de novos parcelamentos especiais, divulgação de estudos sobre os impactos negativos dos parcelamentos especiais na arrecadação, bem como solicitar atuação da Assessoria Parlamentar do MF junto à Casa Civil da Presidência da República e ao Congresso Nacional no sentido de se discutir com esses atores os reflexos negativos dos parcelamentos especiais.

1

FABER, Frederico Igor Leite e outros (2016) – Parcelamentos Tributários – análise de comportamento e impactos. Disponível em <<http://www.ibmec.br/>>

21. Um estudo publicado em 24 de julho de 2014 pela OCDE (*Working Smarter in Tax Debt Management*) demonstrou (quadro abaixo) as condições de parcelamentos oferecidas em 26 países (quadro abaixo). Para a maioria, o período máximo de parcelamento é de 12 ou de 24 meses. Apenas em casos especiais esse prazo é alongado, e nesses casos é exigida garantia. Não são conhecidos, em outras administrações tributárias, parcelamentos em prazos tão alongados quanto os parcelamentos concedidos na esfera federal brasileira, que variam de 60 meses (parcelamento convencional) a 180 meses (prazo mais usual entre os parcelamentos especiais), além de parcelamentos sem prazo definido, como o Refis de 2000, que pode durar várias décadas ou até séculos, ou ainda do parcelamento para órgãos públicos, concedido em 240 meses.

Comparação das modalidades de parcelamento entre diversos países

| País | Prazo | Critério/Condição |
|----------------------|--|--|
| Áustria | 12 meses | Somente em situações justificadas e considerando o histórico de regularidade do contribuinte. |
| Austrália | em regra, 12 meses. Prazo maior somente em casos excepcionais. | Pode ser solicitado o pagamento de uma importância maior de entrada e o contribuinte ser obrigados a fazer pagamentos por débito direto em contas-correntes. |
| Armênia | De 2 a 6 meses | |
| Azerbaijão | De 1 a 9 meses | Com apresentação de garantia. |
| Bélgica | n/c | Somente no interesse da Administração Tributária e mediante análise da capacidade de pagamento e com apresentação de garantia. |
| Bulgária | n/c | Somente no interesse da Administração Tributária e mediante análise da capacidade de pagamento e com apresentação de garantia. |
| Estônia | Variável | Mediante análise da capacidade de pagamento e com apresentação de garantia. |
| Finlândia | 24 meses | Somente em caso de dificuldades temporárias. Ampliação de prazo somente com apresentação de garantia. |
| França | 6 meses. 24 a 26 somente em casos específicos | Não concedido a devedor contumaz. Com apresentação de garantia. |
| Itália | 72 meses a 10 anos | Somente em casos excepcionais, devido a causas involuntárias. |
| Cazaquistão | n/c | Mediante análise situação econômica e apresentação de garantia. |
| Coreia | 12 meses | Apresentação de garantia, salvo exceção se comprovar capacidade de pagamento. |
| Holanda | 3 anos | Somente em casos excepcionais, devido a causas involuntárias e para pequenas dívidas. Exige-se garantia. |
| Nova Zelândia | n/c | Permite parcelamento apenas de parte da dívida. |
| Polônia | n/c | Apresentação de garantia. |
| Portugal | 24 meses ou mais | Mediante análise da capacidade de pagamento e apresentação de garantia. |
| Romênia | De 5 a 7 anos | Somente em razões de dificuldades e mediante análise da capacidade de pagamento e apresentação de garantia. |
| Federação Russa | 12 meses | Somente no interesse da Administração Tributária e apresentação de garantia. |
| Cingapura | n/c | Condição de débito direto na conta do contribuinte. |
| Eslovênia | 24 meses | Somente no interesse da administração e mediante comprovação de ausência de liquidez. |
| Eslováquia | n/c | Somente no interesse da Administração Tributária e mediante análise da capacidade de pagamento e com apresentação de garantia. |
| Bósnia e Herzegovina | De 12 a 60 meses | Mediante apresentação de garantia. |
| Espanha | De 6 a 24 meses | Mediante apresentação de garantia, exceto para dívidas pequena monta. |
| Suíça | Variável | Somente se comprovadas dificuldades excepcionais. |
| Suécia | De 1 a 2 meses (PF) 3 meses (PJ) | Somente por razões excepcionais fora do controle do contribuinte. Exige-se garantia, exceto para dívidas pequena monta. |
| Reino Unido | n/c | Somente e casos especiais e mediante análise da capacidade de pagamento. |
| Estados Unidos | n/c | Débito direto online. |

Fonte: OCDE - disponível em <http://www.oecd.org/ctp/administration/working-smarter-in-tax-debt-management-9789264223257-en.htm>

22. Mesmo no parcelamento convencional, a regra no Brasil já é mais benéfica que na maioria dos países analisados pelo estudo da OCDE. Ressalte-se que nesse tipo de parcelamento, no Brasil o contribuinte pode parcelar o seu débito em 60 parcelas, sem qualquer justificativa quanto a eventual dificuldade financeira ou análise de capacidade de pagamento, podendo ainda reparcelar as dívidas incluídas em parcelamentos anteriores inadimplidos. Além de todas essas facilidades, a norma brasileira também não exige apresentação de garantia para o crédito tributário parcelado na via administrativa.

23. A instituição de modalidades especiais de parcelamento de débitos, com reduções generosas de multas, juros, e também encargos legais cobrados quando da inscrição em Dívida Ativa da União vem influenciando de forma negativa o comportamento do contribuinte no cumprimento voluntário da sua obrigação, evidenciando assim uma cultura de inadimplência. A Figura 1 abaixo a seguir demonstra que o passivo tributário administrado pela RFB tem crescido fortemente nos 3 últimos anos, evoluindo do patamar de R\$ 1,1 trilhão em janeiro de 2013 para aproximadamente R\$ 1,5 trilhão em dezembro de 2015, período em que foram editados vários parcelamentos especiais. A Figura 1 mostra ainda a evolução do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) no mesmo período. Observa-se que, enquanto os créditos ativos tiveram um acréscimo de 36,77%, o IPCA variou 23,66%.

Figura 1: Evolução do Passivo Tributário sob gestão da Receita Federal em R\$ trilhões



24. Os elevados percentuais de exclusão de contribuintes dos parcelamentos especiais e o expressivo aumento do passivo tributário administrado pela Receita Federal demonstrados na Figura 1 evidenciam que os parcelamentos não são instrumentos eficazes para a recuperação do crédito tributário, além de causar efeitos deletérios na arrecadação tributária corrente, posto que o contribuinte protela o recolhimento dos tributos na espera de um novo parcelamento especial. Frise-se que as regras oferecidas nesses programas tornam muito mais vantajoso para o contribuinte deixar de pagar os tributos para aplicar os recursos no mercado financeiro, já que num futuro próximo poderão parcelar os débitos com grandes

descontos e outras vantagens. Caso opte por aplicar os recursos em títulos públicos, por exemplo, que são remunerados pelo Governo Federal pela taxa Selic (os mesmos juros cobrados sobre os débitos em atraso), essa opção será muito vantajosa para o contribuinte, pois ele poderá, num futuro próximo, resgatar esses títulos públicos e pagar à vista seus débitos, obtendo grande ganho devido aos descontos, inclusive dos mesmos juros adquiridos com a aplicação (que poderão até mesmo serem liquidados integralmente com PF/BCN), além das outras vantagens.

25. Portanto, conclui-se que a instituição de parcelamentos especiais, principalmente aqueles com reduções de multa e juros, não tem atingido os objetivos deles esperados: incrementar a arrecadação (diminuindo o passivo tributário) e promover a regularidade fiscal dos devedores.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL