

PARECER Nº , DE 2018

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 299, de 2017 – Complementar, do Senador Raimundo Lira, que *altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio 2000, e a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1996, para fixar prazo mínimo a ser observado entre as operações de parcelamento de débitos com órgãos e entidades da Administração Pública Federal.*



SF/18714.92705-65

RELATOR: Senador **ROBERTO REQUIÃO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 299, de 2017 – Complementar, que modifica a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1996, mais conhecida como Código Tributário Nacional – CTN, para fixar prazo mínimo a ser observado entre as operações de parcelamento especial com órgãos e entidades da Administração Pública Federal. De autoria do Senador Raimundo Lira, a proposição possui três artigos, sendo o terceiro a cláusula de vigência, a qual estabelece que a lei complementar entrará em vigor na data de sua publicação.

O art. 1º renumera o atual parágrafo único do art. 11 da LRF como § 1º e acrescenta o § 2º, para determinar que deverá ser observado prazo mínimo de dez anos entre as operações de parcelamento com órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta, autárquica e fundacional, no tocante às receitas por eles arrecadadas e administradas, ressalvada a hipótese de parcelamento de que trata a Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, que é chamado de parcelamento ordinário. Por seu turno, o art. 2º da proposição altera o art. 155-A do CTN, para determinar que entre as operações de parcelamentos especiais deverá ser observado o interstício mínimo de dez anos.

Conforme justificação apresentada pelo autor, a edição de parcelamentos de créditos da União, denominados Programas de Recuperação Fiscal – Refis, tem-se tornada uma prática recorrente, cuja eficácia é pouca ou praticamente inexpressiva para a recuperação dos créditos por parte da Fazenda Nacional. Em geral, a inadimplência situa-se acima de 90% nos diversos Refis editados na década dos anos 2000. Com efeito, a consequência dos parcelamentos especiais é a pressão constante dos devedores por novas benesses. Daí a necessidade de se restringir a concessão desse tipo de parcelamento.

Não houve a apresentação de emendas no prazo regimental na CAE.

II – ANÁLISE

Nos termos dos incisos I e III do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CAE opinar sobre os aspectos econômico e financeiro das proposições que lhe são submetidas, bem como sobre as proposições que envolvam finanças públicas e normas gerais de direito tributário, caso do PLS nº 299, de 2017 – Complementar.

De acordo com o inciso I do art. 24 e o inciso I do art. 163, combinados com o art. 48, *caput* e inciso I, todos da Constituição Federal, o Congresso Nacional está autorizado a dispor, com a sanção posterior do Presidente da República, sobre matérias que versem sobre direito tributário e finanças públicas. Tampouco há reserva de iniciativa ao Chefe do Poder Executivo federal para tratar dos temas em questão. Convém observar ainda que a escolha de lei complementar para tratar desses assuntos se justifica, pois a Lei Maior exige esse tipo de proposição legislativa para tratar de normas gerais em matéria tributária e finanças públicas, respectivamente, em seu art. 146, inciso III, e art. 163, inciso I.

Além disso, do ponto da juridicidade, a matéria em exame é compatível com o ordenamento jurídico vigente, sendo dotada de atributos como abstração, generalidade e novidade. Também há que se destacar a coerência da proposição com as regras de redação e técnica legislativa contidas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que trata, entre outros assuntos, da elaboração e alteração das leis. Especificamente, a proposição altera diretamente a LRF e o CTN para regular os parcelamentos especiais. Unicamente é necessária uma emenda de redação à ementa da matéria, a fim de retificar a citação ao ano de publicação do CTN, que é 1966.

O PLS nº 299, de 2017 – Complementar, é extremamente meritório. Desde o Refis instituído pela Lei nº 9.964, de 10 de abril de 2000, por volta de trinta programas de parcelamentos especiais, de caráter geral ou setorial, foram criados. Aproximadamente foram instituídos dois programas de quitação de passivos junto à União por ano. Na prática, o que era para ser um instrumento excepcional, apenas para a travessia de momentos de grave crise econômica, tornou-se algo corriqueiro, com impacto adverso sobre o comportamento fiscal padrão dos sujeitos passivos e a arrecadação.

O padrão de comportamento de determinados contribuintes consubstanciado na adesão a algum programa de parcelamento especial, pagamento de algumas prestações, obtenção da certidão de regularidade tributária e abandono do programa à espera de outro mais benéfico que o original corresponde ao problema conhecido na literatura econômica como ação oculta ou risco moral. Esse problema se origina do fato de que atualmente inexistem meios efetivos de obrigar o contribuinte a cumprir o acordo pactuado no parcelamento especial vigente dada a alta probabilidade de que uma renegociação de dívidas tributárias esteja a caminho no futuro.

Contudo, a teoria econômica demonstra que o risco moral pode ser minorado por meio de uma sinalização crível. Nisso reside a importância da aprovação do PLS nº 299, de 2017 – Complementar. Os parcelamentos especiais com a Secretaria da Receita Federal do Brasil somente poderão ocorrer, no mínimo, a cada dez anos, prazo suficiente para a redução considerável do risco moral. Certamente o Poder Executivo federal evitará criar outro parcelamento especial imediatamente após decorrida a carência decenal, pois, caso institua renegociações de dez em dez anos, estará impedido de criar, em função de uma real necessidade, um novo parcelamento especial após, por exemplo, cinco anos do prazo mínimo.

Além do mais, a restrição imposta ao ordenamento jurídico é assunto típico de lei complementar. Isso assegura maior estabilidade ao seu conteúdo, que somente poderá ser alterado por maioria absoluta das duas Casas do Congresso Nacional. Consequentemente, não será possível a edição de medida provisória instituindo parcelamento especial enquanto não for observado o interstício mínimo de dez anos entre um parcelamento e outro. Essa restrição reduzirá o risco de que a arrecadação induzida, que é aquela efetuada próxima aos respectivos fatos geradores, conhecida como arrecadação espontânea, caia em função de expectativas sobre as benesses do novo programa de regularização tributária.

De fato, o estudo “Parcelamentos tributários – análise de comportamento e impacto”, publicado na Revista da Receita Federal, demonstra que o Refis da Crise (Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009) reduziu a arrecadação induzida, entre os anos de 2008 a 2012, em R\$ 18,6 bilhões por ano. Antes da adesão ao parcelamento especial, as empresas que optaram pelo parcelamento reduziram a arrecadação induzida em 5,8% comparativamente com as que não fizeram essa adesão. Após a opção, nota-se que a diferença entre o comportamento tributário das empresas optantes e não optantes ainda persistiu, ao patamar de 1,5%. Com isso, não é exagero afirmar que parte do descontrole fiscal recente pode ser creditado aos parcelamentos especiais.

Vale observar que a prática de concessão de parcelamentos especiais é uma particularidade nacional, que não encontra paralelo em boa parte dos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, nos quais o parcelamento de débitos tributários possui, via de regra, prazo máximo de duração de doze ou de vinte e quatro meses, sendo o prolongamento excepcional desse prazo concedido apenas mediante garantia. Isto é, mesmo o parcelamento ordinário com prazo de até 60 meses é incomum no exterior.

Ademais, importa reverter os baixos índices de liquidação dos parcelamentos consolidados bem como o desinteresse de uma parcela significativa de contribuintes em consolidar os débitos incluídos em um singular programa de renegociação tributária. Da mesma forma, é imprescindível impedir que os contribuintes se utilizem da recorrência dos parcelamentos especiais como instrumento para a prática de atos nocivos à livre concorrência. Por fim, a restrição aos parcelamentos especiais, ao desincentivar a inadimplência tributária, eliminará uma fonte importante de crescimento do estoque de créditos tributários.

III – VOTO

Ante o exposto, ofereço voto pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 299, de 2017 – Complementar, com o acréscimo da seguinte emenda de redação:

EMENDA Nº – CAE (DE REDAÇÃO)

A ementa do Projeto de Lei do Senado nº 299, de 2017 – Complementar, passa a ter a seguinte redação:

“Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio 2000, e a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, para fixar prazo mínimo a ser observado entre as operações de parcelamento de débitos com órgãos e entidades da Administração Pública Federal.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/18714.92705-65