



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS,
sobre o Projeto de Lei do Senado nº 425, de 2017 –
Complementar, da Comissão Parlamentar de Inquérito
da Previdência, que *altera a Lei nº 5.172, de 25 de
outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), para
estabelecer regras de anistia, remissão, transação e
parcelamento dos créditos tributários.*

Relator: Senador **PAULO PAIM**

I – RELATÓRIO

Encontra-se nesta Comissão, para análise, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 425, de 2017 – Complementar, fruto do trabalho desenvolvido pela Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da Previdência Social (CPIPREV).

Segundo sua justificção, a finalidade da proposição é estabelecer regras para concessão de futuros programas especiais de regularização tributária, os conhecidos REFIS, que envolvem anistia, remissão, transação, abatimento de juros de mora e parcelamentos especiais dos créditos tributários. Isso para evitar que sonegadores e fraudadores se utilizem de tais benefícios para deixar de cumprir suas obrigações tributárias.

O projeto acrescenta os arts. 182-A e 182-B ao Código Tributário Nacional (CTN – Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966) estipulando regras para



SF/19488.89842-04



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

a concessão de anistia, remissão, transação, abatimento de juros de mora ou parcelamentos especiais.

Segundo o proposto art. 182-A, o sujeito passivo não poderá se beneficiar de parcelamentos em relação a débitos constituídos há menos de cinco anos, contados da publicação da norma correspondente. Também não poderão ser incluídos os débitos constituídos após identificação de fatos cometidos com dolo, fraude, conluio ou simulação, ou tipificados como crimes contra a ordem tributária ou apropriação indébita, ou a outro ilícito penal relacionado.

Ficará vedada a adesão das empresas com faturamento anual superior a quatro milhões de reais e que tenham distribuído lucros ou dividendos aos sócios nos três anos-calendários anteriores à publicação da lei que instituir o benefício. Além disso, o parcelamento especial apenas poderá ser utilizado a cada cinco anos.

A concessão do parcelamento deverá ser precedida de parecer favorável da administração tributária no que se refere aos efeitos para a arrecadação tributária atual e futura.

As condições acima elencadas poderão ser, por prazo definido, em todo ou em parte, suspensas expressamente pela lei, em caso de calamidade pública nacional, regional ou local causada por forças da natureza que afetem gravemente a capacidade das pessoas físicas e jurídicas de arcar com seu dever de pagar tributos.

O art. 182-B determina que, semestralmente, a administração tributária promova audiências públicas para discutir os benefícios fiscais e as desonerações vigentes e divulgue, anualmente, parecer indicando os custos e as eventuais vantagens ao erário, apontando quais benefícios fiscais devem ser mantidos ou revistos. Esse parecer deverá ser acatado no conteúdo do projeto de lei de diretrizes orçamentárias e nas propostas de orçamento.

O art. 2º determina a entrada em vigor da norma no dia de sua publicação.



SF/19488.89842-04



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

Em 26 de março de 2018, o então relator, Senador JOSÉ PIMENTEL, apresentou relatório favorável ao projeto com uma emenda de redação, com o objetivo de realizar ajustes na proposição. Valemo-nos, agora, desse documento, rendendo nossas homenagens ao ilustre colega.

Posteriormente, ainda na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), a então Senadora Vanessa Grazziotin, apresentou a Emenda nº 1, com ajustes ao proposto art. 182-B do CTN, na forma do art. 1º do PLS.

Em 7 de maio de 2019, apresentamos relatório nesta Comissão e, em 10 de setembro seguinte, foi concedida vista coletiva da matéria. Posteriormente, recebemos algumas sugestões importantes, que nos levaram a evoluir em nosso relatório, conforme disposto abaixo.

II – ANÁLISE

Compete à Comissão de Assuntos Econômicos, nos termos do art. 99, inciso IV, do Regimento Interno, opinar sobre proposições relativas a tributos, finanças públicas e normas gerais de direito financeiro.

A matéria objeto da proposição versa sobre normas gerais de direito tributário, sua disciplina é condizente com a competência legislativa da União (art. 24 da Constituição Federal) e inclui-se entre as atribuições do Congresso Nacional (art. 48, *caput*, da Constituição), não havendo impedimentos constitucionais formais nem materiais.

Como estipulado no art. 48 da Constituição, cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, nas quais se incluem as referentes ao Sistema Tributário Nacional. Nesse ponto, não há, nos termos dispostos no art. 61, combinado com o art. 84, ambos da Constituição, prescrição de iniciativa privativa do Presidente da República.



SF/19488.89842-04



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

No tocante à juridicidade, a proposição afigura-se correta. O meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos é o adequado, pois, com esteio no art. 146, inciso III, da Constituição, o CTN foi recepcionado pela atual ordem constitucional com *status* de lei complementar. A matéria nela tratada inova o ordenamento jurídico. O PLS também possui o atributo da generalidade, aplicando-se a todas as situações de fato que se insiram na hipótese legal, e se revela compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

Também os requisitos de adequação às regras regimentais foram respeitados.

O PLS está de acordo com a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição. São necessários apenas ajustes redacionais na proposição, que são realizados por meio de emenda abaixo.

O PLS não implica renúncia de receita, razão pela qual são desnecessárias as cautelas exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Na realidade, o objetivo da proposição é justamente evitar o ataque às contas públicas, perpetrado pelos incessantes parcelamentos especiais.

Com efeito, visando arrecadar mais e viabilizar a reabilitação de contribuintes inadimplentes, e considerando a dificuldade da recuperação judicial de dívidas, os governos têm-se valido da edição de vários parcelamentos especiais ou programas de recuperação fiscal, genericamente chamados de REFIS.

Entretanto, conforme informa a justificação do PLS, durante as audiências públicas da CPIPREV, restou comprovado que os benefícios fiscais, especialmente os parcelamentos especiais, são concedidos de maneira indiscriminada, em detrimento do interesse público, principalmente com prejuízo aos recursos que financiam a Previdência Social. Assim, fica evidenciada a necessidade de uma regulamentação mais criteriosa para que tais benefícios



SF/19488.89842-04



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

fiscais sejam ofertados, de forma a alcançar os contribuintes que realmente necessitem, e não se tornem um instrumento de privilégio de sonegadores.

O parcelamento de débitos, com descontos de penalidades e de multas, pelo Governo Federal, tem sido recorrente. A sua frequente utilização pelo Fisco demonstra a impossibilidade de o Estado recuperar seus créditos, acarreta insegurança jurídica e desestimula o cumprimento tempestivo de obrigações fiscais. Ademais, a concessão reiterada desse mecanismo, que deveria ser excepcional, leva à sua banalização e perda de eficácia, o que resulta na diminuição dos valores recuperados ao longo do tempo a cada novo REFIS.

Isso acarreta o chamado risco moral, que, nas palavras do jurista Fábio Ulhoa Coelho, “decorre do estímulo ao erro embutido em toda medida de saneamento de situações caóticas. Um exemplo simples ajuda a entendê-lo. A anistia fiscal, que de tempos em tempos perdoa quem não paga seus impostos, tem como principal objetivo a normalização da situação econômica dos contribuintes alcançados por dificuldades. A medida, no entanto, acaba estimulando a inadimplência de pessoas desprovidas de adequada formação moral. Elas pensam: ‘Se é assim, se um dia virá nova anistia, então não vou mais pagar meus impostos.’” (Corram, o risco moral vem aí. O Estado de São Paulo, Coluna Espaço Aberto, 10/10/2007).

Como alertado pela justificação da proposição, o abuso na utilização dos parcelamentos especiais afeta a escolha dos agentes econômicos de continuar o pagamento em dia de suas obrigações tributárias. De fato, quando há a perspectiva de abertura de novo parcelamento especial, e considerando o risco moral, há perda de arrecadação.

É importante destacar que as condições de parcelamento oferecidas no Brasil, inclusive no convencional, previsto na Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, destoam daquelas concedidas pela grande maioria dos países, que são bem mais rígidas.

Dessa forma, não é mais possível aceitar a concessão generalizada de parcelamentos ditos especiais, motivo pelo qual este projeto merece aprovação



SF/19488.89842-04



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

por parte desta Casa. A proposição tem condições de afastar os benefícios abusivos contidos nesses programas e limitar a adesão por parte dos contribuintes.

Para aperfeiçoar o texto, lembramos que também houve casos nos últimos anos de programas de concessão de moratória, instrumento que, segundo o art. 151 do CTN, suspende o crédito tributário e, portanto, prorroga o prazo para seu pagamento. Dessa forma, acreditamos ser importante a inclusão desse instituto no art. 182-A do PLS para aumentar a abrangência da norma. Ademais, como os programas de parcelamento especial historicamente têm concedido descontos não só dos juros de mora, mas também das multas de mora, de ofício e isoladas, entendemos por bem mencioná-los expressamente no dispositivo.

Além da disposição já constante do projeto, que veda o benefício às empresas com faturamento anual superior a R\$ 4.000.000,00 que tenham distribuído lucros ou dividendos aos sócios nos três anos-calendários anteriores à edição da lei que instituir o benefício, apresentamos outra, complementar, para também vedar a participação de empresas que tenham distribuídos lucros e dividendos nos anos-calendários a que se referem os débitos abrangidos pelo período da lei de concessão de benefícios. De fato, não se justifica a empresa faturar e distribuir lucros e dividendos e não ter pago suas dívidas tributárias, ressalvada a hipótese de tê-las discutido administrativa ou judicialmente.

No caso do comando que trata do parecer favorável da administração tributária quanto aos efeitos do parcelamento para a arrecadação tributária, entendemos que está em consonância com os limites estabelecidos pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas aberto demais quanto ao termo “arrecadação futura”, devendo ter um limite temporal definido, conforme redação que propomos ao parágrafo único do art. 182-A..

A redação original do parágrafo único do art. 182-A deve ser suprimida. Entendemos que tal dispositivo é desnecessário, pois a legislação já estabelece regras para alteração nos prazos de pagamento de débitos de sujeitos passivos que se encontram em áreas ou municípios declarados em situação de calamidade pública sem que se precise criar uma lei especial e restrita a tais pessoas. Exigir uma lei para tais situações é burocratizar o procedimento já existente, onerando o Poder Legislativo e o contribuinte, que teria que esperar



SF/19488.89842-04



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

todo o trâmite de edição de uma lei especial para ser beneficiado por uma situação para a qual já tem direito a procedimento mais simplificado, previsto, por exemplo, no art. 66 da Lei nº 7.450, de 23 de dezembro de 1985, e no art. 67 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que permitem ao Ministro da Fazenda postergar ou suspender prazos de débitos tributários.

Quanto ao *caput* do proposto art. 182-B, tendo em vista a quantidade de variáveis que podem ser analisadas numa concessão de benefícios fiscais, entendemos relevante remeter à lei a definição de regras para que a administração tributária os discuta.

No que toca à Emenda nº 1, acreditamos que aperfeiçoa a redação do *caput* do proposto art. 182-B. Contudo, em relação ao parágrafo único do dispositivo, vamos mantê-lo, mas substituindo a expressão “acatado” por “considerado”, de maneira a retirar a vinculação ali exigida. Dessa forma, não haverá obrigação de acatamento do parecer da administração pública relativamente à concessão dos benefícios. No entanto, na elaboração da lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e da lei orçamentária anual (LOA), deverá ser sopesado o posicionamento da administração tributária com outros elementos de informação fornecidos por outros órgãos da administração e setores da sociedade civil.

Isto posto, e por questões regimentais, vamos rejeitar a Emenda nº 1, mas incorporá-la parcialmente ao texto da emenda apresentada abaixo, no que respeita aos ajustes do *caput* do art. 182-B.

III – VOTO

Em face do explanado acima, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 425, de 2017 – Complementar, rejeitada a Emenda nº 1, com as seguintes emendas:



SF/19488.89842-04



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

EMENDA Nº - CAE

Dê-se a seguinte redação à ementa do Projeto de Lei do Senado nº 425, de 2017 – Complementar:

Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), para estabelecer regras para concessão de anistia, moratória, remissão, transação e parcelamento de créditos tributários.

EMENDA Nº - CAE

Dê-se a seguinte redação ao art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 425, de 2017 – Complementar:

“**Art. 1º** A Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 182-A e 182-B:

Seção IV

Programas Especiais de Regularização Tributária

Art. 182-A. A concessão de anistia, moratória, remissão, transação, parcelamentos especiais ou abatimento de juros de mora e de multas de mora, de ofício ou isoladas não poderá incluir:

I – débitos tributários do sujeito passivo constituídos há menos de 5 (cinco) anos contados da data de sua publicação;

II – débitos tributários constituídos ao tempo da identificação da prática, pelo sujeito passivo, de dolo, fraude, conluio ou simulação, de crime contra a ordem tributária ou de apropriação indébita, ou de outro ilícito penal relacionado;

III – pessoas jurídicas com faturamento anual superior a R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais) e que tenham distribuído lucros ou dividendos aos sócios nos três anos-calendários anteriores à data de sua publicação;

IV – pessoas físicas ou jurídicas que tenham sido beneficiadas por parcelamentos especiais nos 5 (cinco) anos anteriores à data de sua publicação; e



SF/19488.89842-04



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador PAULO PAIM

V – pessoas jurídicas que tenham distribuído lucros ou dividendos aos sócios nos anos-calendários a que se referem os débitos tributários abrangidos pela lei de concessão das exonerações de que trata o *caput*, salvo se aqueles estavam suspensos no mesmo período.

Parágrafo único. A concessão de parcelamentos especiais deve ser precedida de parecer favorável da administração tributária quanto aos seus efeitos para a arrecadação tributária no período correspondente ao número de parcelas permitidas.

Art. 182-B. A administração tributária, nos termos da lei, promoverá, semestralmente, audiências públicas para discutir os benefícios fiscais e as desonerações vigentes e divulgará, anualmente, parecer indicando os custos e as eventuais vantagens ao erário, apontando quais benefícios fiscais devem ser mantidos ou revistos.

Parágrafo único. O parecer previsto no *caput* deste artigo deverá ser considerado no conteúdo do projeto de lei de diretrizes orçamentárias e nas propostas de orçamento.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/19488.89842-04



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM



SF/19488.89842-04