



Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 899, de 16 de outubro de 2019

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 34/2019
Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 899, de 16 de outubro de 2019.

I – INTRODUÇÃO

1. Com base no art. 62, da Constituição Federal, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República submete ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 529, de 2019, na origem, a Medida Provisória n.º 899, de 16 de outubro de 2019, que “Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica.”

2. A presente Nota Técnica atende à determinação do art. 19 da Resolução n.º 1, de 2002, do Congresso Nacional, o qual estabelece: “o órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da casa a que pertencer o relator de medida provisória encaminhará aos relatores e à comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de medida provisória”.

II – SÍNTESE E ASPECTOS RELEVANTES

3. Conforme relata a Exposição de Motivos (E.M.), a Medida Provisória nº 899, de 16 de outubro de 2019, estabelece requisitos e condições para que a União, por meio da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), e os respectivos devedores ou partes adversas, possam realizar transação, forma de extinção de crédito tributário de que trata o art. 171 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional (CTN)¹. A transação é instrumento de solução ou resolução de litígios que carecia de regulamentação no campo tributário.

4. Transação é acordo. Diz o Código Civil que é lícito aos interessados prevenirem ou terminarem litígio mediante concessões mútuas (art. 840). Cada interessado cede um pouco do que considera ser o seu direito, para chegar a um acordo, evitando o litígio, ou pondo-lhe fim, se já iniciado. Mediante concessões mútuas, nos termos da MP, credor e devedor podem socorrer-se do instituto.

¹ CTN:

Art. 171. A lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e conseqüente extinção de crédito tributário.

Parágrafo único. A lei indicará a autoridade competente para autorizar a transação em cada caso.

5. Destaca a E.M. que a Procuradoria-Geral Federal e a Procuradoria-Geral da União compartilharão o mesmo modelo de resolução de litígios, a primeira no trato da dívida ativa das autarquias e fundações públicas federais, incluindo dívida de natureza tributária (taxa).

6. A proposta sucede outras proposições com a finalidade de recuperar créditos tributários, em especial 2 projetos de lei em tramitação na Câmara dos Deputados.² A MP viabiliza a recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa da União e a redução do grau de litigiosidade, pelo que, uma vez regulamentado o instituto, propiciará o aumento da arrecadação. Ao mesmo tempo, esvaziará a prática nociva da aprovação periódica de parcelamentos especiais. Nesses parcelamentos são concedidos prazos e descontos expressivos a todos que se enquadram na norma, mesmo os capazes de pagar integralmente a dívida.

7. Destaca a E.M. que a transação, no que tange a concessão de descontos de créditos inscritos na dívida ativa, alcançará apenas aqueles classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação, do que resultará queda do estoque desses créditos no conjunto da dívida. Ato do Procurador-Geral da Fazenda Nacional disciplinará os critérios para aferição do grau de recuperabilidade da dívida (art. 10, V)

8. Assinala a E.M. que o modelo proposto possui bastante similaridade com o instituto do "*Offer in Compromise*", praticado pelo *Internal Revenue Service (IRS)*, dos Estados Unidos da América. Atenderia, dessa forma, a diretriz de justiça fiscal, pautando-se o instituto pela conveniência e pela ótica do interesse da arrecadação, pois o perfil do devedor é levado em conta.

9. Estudos realizados pela PGFN mostram que os parcelamentos especiais, além dos seus outros aspectos negativos, sequer atingem com efetividade a carteira de créditos irrecuperáveis ou de difícil recuperação, principais destinatários da proposição em tela, que perfazem cerca de R\$ 1,4 trilhão de reais, mais da metade do estoque da Dívida Ativa da União.

10. A modalidade de transação voltada à redução de litigiosidade em controvérsias tributárias tem por objetivo dar solução ao gargalo do contencioso, cujo estoque, apenas no Conselho de Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), totaliza mais de R\$ 600 bilhões de reais, distribuídos em cerca de 120 mil processos. Somam-se a esse universo processos judiciais em curso, gerando custos aos litigantes, cuja discussão se encontra garantida por seguro ou fiança ou suspensão por decisões judiciais, que totalizam outros R\$ 42 bilhões de reais. Em ambos os casos a MP implica a redução de custos e o correto tratamento dos contribuintes, sejam aqueles que já não possuem capacidade de pagamento, sejam aqueles que foram autuados por terem se pautado, não raro, em interpretação razoável de uma legislação complexa, mas em sentido diverso do adotado pelo fisco.

Eis o resumo de alguns artigos da Medida Provisória.

11. O art. 1º autoriza a União a celebrar transação sempre que entender motivadamente que atende ao interesse público, estabelece princípios que serão observados em sua regulamentação e elenca os débitos a que se aplica o disposto na MP: (a) créditos tributários não judicializados, a cargo da Receita Federal; (b) dívida ativa e os tributos da União, cuja inscrição, cobrança ou representação incumbam à PGFN; e (c) dívida ativa das autarquias e das fundações públicas federais, cuja inscrição, cobrança e representação incumbam à Procuradoria-Geral Federal e aos créditos cuja cobrança seja competência da PGFN.

² Projetos de Lei nº 10.220, de 2018 e nº 1.646, de 2019.

12. O art. 2º estabelece as modalidades de transação: (a) a proposta individual ou por adesão na cobrança da dívida ativa; (b) a adesão nos demais casos de contencioso judicial ou administrativo tributário; e (c) a adesão no contencioso administrativo tributário de baixo valor.

13. O art. 3º indica quem pode propor a transação: O Ministro da Economia, na transação por adesão; as procuradorias, em nome da União; ou o devedor.

14. O art. 4º determina que a proposta de transação deve expor os meios para a extinção dos créditos e os compromissos mínimos que o devedor deve assumir, incluindo os de não alienar nem onerar bens ou direitos e de renunciar a quaisquer alegações de direito, atuais ou futuras, sobre as quais se fundem ações judiciais, ou recursos que tenham por objeto os créditos incluídos na transação.

15. O art. 5º estabelece o que a União pode oferecer ao devedor na transação, autorizando, em particular, desconto em créditos inscritos em dívida ativa classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação, mas vedando, entre outros benefícios, a redução do montante principal do crédito inscrito em dívida ativa. Veda ainda transação que envolva o Simples Nacional e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. A proposta de transação estará limitada ao prazo para quitação de até 84 meses e à redução de até 50% do total dos créditos a serem transacionados (art. 5º, §3º, II); no caso da pessoa natural, respectivamente 100 meses e 70%.

16. Como em parcelamentos especiais editados recentemente, a aceitação (da transação) pelo devedor constitui confissão irretratável e irrevogável dos créditos por ela abrangidos, que só serão extintos quando integralmente cumpridas as condições previstas no respectivo termo (art. 6º).

17. A transação resolutiva por adesão, conforme o art. 11, será aquela proposta aos sujeitos passivos pelo Ministro de Estado da Economia, que versem sobre relevante e disseminada controvérsia jurídica. Segundo o art. 12, § 4º, celebrarão a transação a Secretaria Especial Receita Federal do Brasil, no âmbito do contencioso administrativo, e a PGFN, nos demais casos

18. A proposta de transação por adesão terá ampla divulgação, nos termos do art. 12 e estará aberta a todos os sujeitos passivos que nela se enquadrem.

19. O deferimento de solicitação de adesão pelo sujeito passivo da obrigação tributária importa sua aceitação das condições elencadas na MP, que deverá (art. 14), entre outros, desistir das impugnações ou dos recursos administrativos que tenham por objeto os créditos incluídos na transação. Veda o art. 15 a celebração de nova transação relativa à mesma controvérsia jurídica objeto de transação anterior, com o mesmo sujeito passivo.

20. A transação por adesão no contencioso tributário será regulamentada por ato do Ministro de Estado da Economia (art. 18). Compete ao Secretário Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia disciplinar o disposto na MP nas hipóteses de transação de créditos tributários não judicializados no contencioso administrativo tributário (art. 19).

21. Ambos os atos poderão condicionar a transação, quando for o caso, à observância das normas orçamentárias e financeiras.

22. De acordo com estimativas conservadoras do Executivo, resultariam da aprovação desta Medida Provisória a arrecadação de R\$ 1,425 bilhão em 2019, R\$ 6,384 bilhões em

2020 e R\$ 5,914 bilhões em 2021, sem prejuízo da economia de recursos decorrentes da solução dos litígios encerrados pela transação.

23. A dimensão dos números estaria a demonstrar que a resolução de litígios via transação e o conseqüente aumento na arrecadação é medida de extrema importância. De acordo com a E.M., “O grave quadro fiscal, bem como a urgente necessidade de enfrentamento dos problemas do contencioso administrativo tributário denotam a presença dos requisitos de relevância e urgência constitucionalmente exigidos para a edição da Medida Provisória que ora se propõe, repisando-se a imperiosidade da medida para o ingresso de receitas ainda no orçamento corrente e, sobretudo, trazendo novas estimativas de receita para os exercícios seguintes”.

24. Embora gere a expectativa de que o oferecimento de concessões e de condições mais favoráveis de pagamento estimulará o sujeito passivo a regularizar seus créditos tributários e não tributários junto à União, o que de outra forma não aconteceria, o Poder Executivo contorna na E.M a avaliação de se a medida proposta consiste ou não em renúncia de receita, e não apresenta implicações financeiras, nos termos preconizados pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000). Não foi devidamente fundamentado o entendimento de que a proposição é compatível com os princípios da responsabilidade fiscal.

25. Na perspectiva do Poder Executivo, a transação não configura renúncia de receita, posto que a E.M. se refere a arrecadação adicional dela decorrente, não a perda.

III – COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

26. O art. 5º da Resolução nº 1, de 2002 – CN, que “Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências”, refere-se da seguinte forma ao exame de adequação orçamentária e financeira: “O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.”

27. Ao dispor sobre a apreciação de proposições legislativas que concedem ou ampliam benefícios que correspondam a tratamento diferenciado, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), em seu art. 14, assim preceitua:

“Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I – demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II – estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.”

28. Ademais, artigo acrescido ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias pela Emenda Constitucional 95, de 15 de dezembro de 2016, determina o seguinte:

“Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”.

29. Por outro lado cumpre mencionar a LDO-2019 (Lei 13.707/18, de 14 de agosto), que tratou minuciosamente da matéria, nos seguintes termos:

“Art. 114. As proposições legislativas e as suas emendas, conforme o art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois exercícios subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação para efeito de adequação orçamentária e financeira, e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

§ 1º ...

...

§ 3º A estimativa do impacto orçamentário-financeiro deverá ser elaborada ou homologada por órgão competente da União e acompanhada da respectiva memória de cálculo.

§ 4º A remissão à futura legislação, o parcelamento de despesa ou a postergação do impacto orçamentário-financeiro não elidem a necessária estimativa e correspondente compensação previstas no caput.

§ 5º As disposições deste Capítulo aplicam-se também às proposições decorrentes do disposto nos incisos XIII e XIV do caput do art. 21 da Constituição.

§ 6º Será considerada incompatível a proposição que:

I - ...

....

§ 7º As disposições desta Lei aplicam-se inclusive às proposições legislativas mencionadas no caput em tramitação no Congresso Nacional.

§ 8º ...

...”

§ 14. As proposições de autoria do Poder Executivo que concedam ou ampliem benefícios tributários deverão estar acompanhadas de avaliação do Ministério da Fazenda quanto ao mérito e objetivos pretendidos, bem como da estimativa do impacto orçamentário e financeiro, e de sua compensação, de acordo com as condições previstas no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

§ 15. Considera-se atendida a compensação a que se refere o caput nas seguintes situações:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária de 2019, na forma do art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo IV; ou

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

....”

30. Todo programa extraordinário de regularização de débitos fiscais adotado no Brasil, antecedente a essa nova modalidade de extinção do crédito tributário, oferece vantagens ao contribuinte e contempla algum tipo de renúncia de receita orçamentária relativamente a valores contabilizados como dívida pois, para atrair adesões, necessariamente deve-se prever um regime de renegociação mais favorável do que aqueles oferecidos em caráter permanente por meio do parcelamento convencional.

31. Por outro lado, os programas de regularização de débitos fiscais lançados até hoje implicaram renúncia de receita, consoante metodologia de apuração da Receita Federal do Brasil. Em seu “Estudo sobre Impactos dos Parcelamentos Especiais”, atualização de 29 de dezembro de 2017, a renúncia fiscal dos maiores programas de pagamento à vista e parcelamentos especiais concedidos a partir de 2008 atingiu R\$ 176 bilhões.³

32. Ocorre que serão concedidos descontos em créditos inscritos em dívida ativa classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação, ou de até 50% do crédito a ser transacionado, o que significa que esse aspecto, ou seja, a renúncia correspondente, terá sido considerado na estimativa de receita da lei orçamentária, conforme ressalva a LRF, e não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo IV da LDO-2020 (em tramitação).

33. Os descontos concedidos em transação (MP 899/2019), não deverão estar no rol da arrecadação esperada. A perspectiva do encaminhamento, em breve, de mensagem modificando a proposta orçamentária de 2020 deve assegurar que a remissão correspondente esteja devidamente contemplada, enquanto a arrecadação derivada da transação, de R\$ 1,425 bilhão em 2020, incluída na receita. Em Anexo à mensagem modificativa haverá, decerto, *Demonstrativo de Gastos Tributários* ou *Demonstrativo dos*

³ Ver em <http://receita.economia.gov.br/dados/20171229-estudo-parcelamentos-especiais.pdf>.

Efeitos Decorrentes de Remissões e Anistias contemplando os valores que serão remidos em 2020 e nos exercícios seguintes.

34. Durante a tramitação desta MP, convém que se explicitem quais são as normas orçamentárias e financeiras a cuja observância a transação poderá estar condicionado nos atos a que se referem os arts. 10, parágrafo único, e art. 18, parágrafo único.

Esses são os subsídios.

Brasília, 22 de outubro de 2019.

JOSÉ FERNANDO COSENTINO TAVARES

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira