

## LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF) – PARTE II

### Requisitos para instituição de benefícios tributários

O art. 150, § 6º, da Constituição Federal exige que os benefícios tributários sejam concedidos somente por lei específica que regule exclusivamente a matéria ou o respectivo tributo. O art. 14 da LRF, por sua vez, estabelece que a concessão ou ampliação do benefício tributário deve estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a uma das seguintes condições: demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da LDO ou, alternativamente, estar acompanhada de medidas de compensação por meio do aumento de receita.

Destaca-se a relevância dessa exigência legal para o controle e a gestão fiscal, principalmente em relação ao cumprimento das metas de resultados fiscais definidas na LDO. Caso as regras daquela lei não sejam observadas, seja em propostas originárias do Poder Executivo, seja em propostas parlamentares, o referido dispositivo perderá sua eficácia, podendo comprometer o equilíbrio fiscal.

Além disso, a LDO/2017 dispôs sobre os requisitos a serem observados no âmbito das proposições legislativas que concedam ou ampliam renúncias de receitas, a saber: a estimativa dos efeitos no exercício que entrar em vigor e nos dois subsequentes; a demonstração da memória de cálculo e correspondente compensação, se for o caso; a consignação de objetivo; além de estabelecer a vigência máxima do benefício concedido de cinco anos (arts. 117 e 118). Ainda, o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) determina que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Assim, o Tribunal avaliou a conformidade da instituição de benefícios tributários em 2017 à luz dos dispositivos mencionados, conforme demonstrado na tabela a seguir.

#### Atendimento aos requisitos para instituição das renúncias de receita tributária em 2017

Legislação	art. 113 do ADCT	art. 14 da LRF	arts. 117 e 118 da LDO/2017	art. 150, § 6º, da CF
MP 795 (Lei 13.586/2017)	Sim	Não	Não	Sim
Lei 13.524/2017 (MP 770)	Não	Não	Não	Sim
MP 793/2017	Sim	Não	Não	Sim
LC 160/2017	Não	Não	Não	Sim
MP 778 (Lei 13.485/2017)	Sim	Não	Não	Sim
MP 783 (Lei 13.496/2017)	Sim	Não	Não	Sim

Assim, considerando o descumprimento das exigências dos dispositivos que regem a matéria, o Tribunal registrou essa irregularidade no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2017 e emitiu alerta ao Poder Executivo.

### Ações para Recuperação de Créditos

Um dos aspectos importantes da gestão fiscal da receita evidenciado na Prestação de Contas do Presidente da República é o conjunto de ações voltadas à recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, em observância ao art. 58 da LRF.

Ao final de 2017, o montante de créditos ainda não recuperados pela União alcançou R\$ 3,5 trilhões, compreendendo: (a) R\$ 146,2 bilhões em créditos parcelados não inscritos em dívida ativa; (b) R\$ 2,1 trilhões em créditos inscritos em

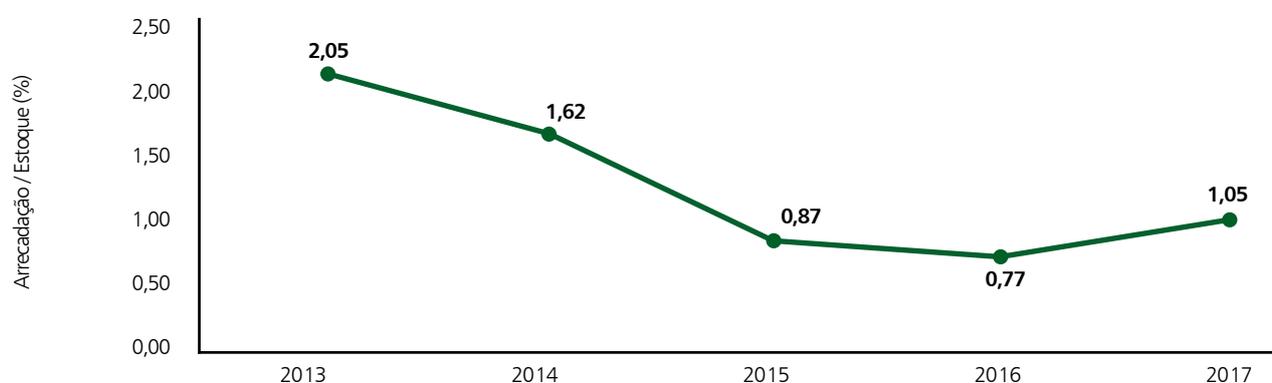
dívida ativa; e, (c) R\$ 1,3 trilhão de créditos com exigibilidade suspensa. O montante total de créditos a recuperar equivale a 54,2% do Produto Interno Bruto de 2017 e representa um crescimento de 7,1% em relação ao montante do exercício anterior.

O estoque de créditos inscritos na dívida ativa teve crescimento em 2017 de 8,1% em relação a 2016, ao passo que a arrecadação desses créditos atingiu R\$ 21,95 bilhões, equivalente a 1,05% do estoque, o que evidencia uma reduzida capacidade de recuperação dos créditos regularmente inscritos em dívida ativa. Sob o aspecto fiscal, essa receita arrecadada teve baixa representatividade (1,6%) no montante das receitas primárias totais de 2017.

Em verdade, tem-se verificado, ao longo dos últimos exercícios, uma deterioração da capacidade de realização dos créditos inscritos em dívida ativa. No entanto, o grau de realização da receita da dívida ativa aferido em 2017, de 1,05%, apresentou uma leve recuperação frente ao observado no exercício anterior, que foi de 0,77%.

De fato, a baixa capacidade de realização dos créditos da dívida ativa vem sendo observada ao longo dos últimos anos, conforme demonstrado no gráfico seguinte (que apresenta a razão entre a receita arrecadada e o estoque da dívida).

**Grau de Realização da Dívida Ativa da União 2013-2017**



Fonte: PCPR 2017.

O crescimento no grau de realização dos créditos inscritos em dívida ativa de 2016 para 2017 deve-se ao aumento da arrecadação decorrente dos programas de parcelamento especial instituídos em 2017 no âmbito da PGFN, destacando-se o Programa Especial de Regularização Tributária (Pert), que proveu R\$ 7,98 bilhões em recursos arrecadados.

Instituídos com o propósito de estimular o contribuinte a quitar espontaneamente suas obrigações tributárias, os parcelamentos especiais oferecem longos prazos de pagamento e, em alguns casos, abatimentos de até 100% de multas, juros e encargos legais. Desde a edição do Programa de Recuperação Fiscal pela Lei 9.964/2000, foram criados cerca de 28 novos parcelamentos especiais, todos oferecendo significativas reduções de multas, juros e encargos legais.

Segundo a Secretaria da Receita Federal do Brasil, o instituto do parcelamento especial perdeu o seu caráter de excepcionalidade, considerando o excessivo número de programas desse tipo criados ao longo dos últimos anos. Observa-se um baixo índice de quitação dos parcelamentos, seja pela inadimplência ou descumprimento das regras pelo optante, seja pela opção do contribuinte de incluir a dívida parcelada em outro programa superveniente. Essa opção de migração de um parcelamento para outro evidencia uma estratégia do contribuinte que pretende promover a rolagem das suas dívidas. Assim, o grande número de parcelamentos surgidos disseminou a cultura de não pagamento de dívidas na expectativa de criação de novos programas.

Baseado nessas constatações, conjugado ao aumento expressivo do passivo tributário administrado pela RFB, conclui-se que o parcelamento, além de não ser um instrumento eficaz para recuperação do crédito tributário, causa efeitos danosos de longo prazo na arrecadação tributária.

Assim, a leve recuperação da capacidade de arrecadação dos créditos inscritos na Dívida Ativa da União, em 2017, decorreu principalmente do crescimento da arrecadação provocada pelo aporte significativo de contribuintes, no momento da adesão, aos programas de parcelamentos especiais instituídos no exercício. Esses programas, no entanto, por exigirem do contribuinte parcelas menores nos períodos subsequentes, tendem a reduzir sua participação na arrecadação da dívida nos exercícios seguintes, deixando uma incerteza quanto à efetiva recuperação da dívida ativa no médio e no longo prazo.