

**Projeto de Lei N.º , de de maio  
de 2004, do Deputado Gérson  
Gabrielli**

*Dispõe sobre normas para a  
transferência de bens e direitos  
no âmbito do Programa de  
Recuperação Fiscal – REFIS e  
dá outras providências.*

**O CONGRESSO NACIONAL** decreta:

Art. 1º - A União deverá transferir os bens e direitos do Programa de Recuperação Fiscal – REFIS para aumento de capital na Empresa Gestora de Ativos - EMGEA ou, a seu critério, alienar tais bens e direitos a essa empresa nos termos da Medida Provisória n.º 2155, de 22 de junho de 2001, e suas alterações posteriores, devendo a EMGEA, em contrapartida, assumir as obrigações definidas na Art. 9º desta Lei.

Art. 2º - Fica o Comitê Gestor do REFIS criado pela Lei n.º 9.964, de 10 de abril de 2000, autorizado, na qualidade de Administrador, a anuir a assunção pela EMGEA das obrigações de gestão dos bens e direitos provenientes do Programa de Recuperação Fiscal – REFIS, bem como das obrigações estabelecidas no Art. 9º desta Lei.

Parágrafo único - Havendo a assunção a que se refere o *caput* deste artigo, fica a União autorizada a garantir as obrigações da EMGEA com o Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS por força desta Lei.

Art. 3º - Em virtude da transferência dos bens e direitos do Programa de Recuperação Fiscal – REFIS, nos termos da Medida Provisória n.º 2155, de 22 de junho de 2001, e suas alterações posteriores, a entidade cessionária fica autorizada a realizar, administrativa ou judicialmente, as negociações e as transações necessárias à recuperação e ao recebimento total ou parcial dos créditos do citado Programa na forma desta lei, bem como, por sua conta e risco, a promover a securitização dos direitos creditórios transferidos.

Art. 4º - O Poder Executivo deverá regulamentar a antecipação de pagamento no âmbito do Programa de Recuperação Fiscal – REFIS, instituído

pela Lei 9.964/00, estabelecendo sob a forma de desconto as condições de equalização entre o valor a ser antecipado e da dívida, observando-se ainda critérios de equivalência econômica para a data da antecipação do pagamento.

§1º – Os critérios de equivalência econômica obrigatoriamente observarão o valor das parcelas a serem antecipadas, a forma, o prazo de resgate da dívida, taxas de desconto, incluídos juros de captação condizentes com a prática de mercado na data da antecipação, e as atualizações monetárias contratuais.

§2º - Para efeito deste artigo, o prazo da dívida do contribuinte será determinado projetando-se os pagamentos mensais, em valor igual à média dos montantes efetivamente pagos pelo mesmo nos doze últimos meses imediatamente anteriores ao da opção da antecipação do pagamento.

§ 3º - A União, após a transferência de que trata o Art. 1º, acima, poderá delegar a regulamentação prevista neste artigo à EMGEA.

Art. 5º – Será conferido aos títulos da dívida pública emitidos pelo Tesouro Nacional poder liberatório perante a Secretaria da Receita Federal, o Instituto Nacional do Seguro Social ou a EMGEA para pagamento, antecipado ou não, das dívidas inscritas no Programa de Recuperação Fiscal – REFIS.

Art. 6º - Fica a União autorizada a aceitar da EMGEA, de forma onerosa, os créditos líquidos e certos, vencidos ou vincendos, contra a Fazenda Pública na hipótese de recebimento desses créditos a título de antecipação, total ou parcial, de pagamento no âmbito do Programa de Recuperação Fiscal – REFIS.

Parágrafo único - A EMGEA somente poderá receber os créditos líquidos e certos, vencidos ou vincendos, contra a Fazenda Pública, a título de antecipação de pagamento no âmbito do Programa de Recuperação Fiscal – REFIS, quando tais créditos pertencerem originalmente a mesma pessoa jurídica cujos débitos estejam inscritos no citado REFIS.

Art. 7º - No caso da antecipação de pagamento realizar-se através de títulos de dívida pública ou através créditos líquidos e certos contra a Fazenda Pública, a equalização será estabelecida entre os valores dos títulos ou dos créditos e o valor de dívida para a data da antecipação, observando-se os critérios de equivalência econômica, referidos no art. 4º desta lei, para a data da antecipação do pagamento.

Art. 8º - O valor mínimo para a antecipação parcial de pagamento no âmbito do Programa de Recuperação Fiscal – REFIS será de 10%(dez por cento) do valor da dívida equalizada para a data da antecipação ou R\$ 50.000,00(cinquenta mil reais), prevalecendo o menor.

Art. 9º - Os valores efetivamente recebidos por força desta lei e provenientes do Programa de Recuperação Fiscal – REFIS serão utilizados prioritariamente para o pagamento das dívidas e obrigações judiciais, irrecorríveis, do Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS para com seus segurados.

§1º - No prazo de noventa dias após a transferência dos bens e direitos de que trata o Art. 1º desta Lei, a EMGEA e o Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS definirão, em conjunto, um cronograma de pagamento das dívidas e obrigações para com os segurados do citado Instituto, por força de sentença judicial irrecorrível.

§2º - O eventual saldo positivo após o efetivo cumprimento do disposto no *caput* deste artigo será depositado em uma conta-corrente bancária específica de titularidade da EMGEA aberta em instituição financeira pública ou de economia mista e o produto será integralmente destinado, por cinco anos, a cobrir outros déficits existentes ou supervenientes do INSS, na forma da regulamentação desta lei.

Art. 10 – Os efeitos tributários resultantes da opção de antecipação de pagamentos de débitos do Programa de Recuperação Fiscal – REFIS, serão diferidos em função do prazo da dívida do respectivo contribuinte, calculado de acordo com o §2º, do art. 4º desta lei.

§1º - Para efeito do *caput* deste artigo, o resultado apurado quando da antecipação do pagamento, deverá ser creditado em conta de patrimônio líquido, devendo ser adicionado linearmente ao lucro líquido, ao término de cada exercício financeiro, para fins de apuração do Lucro Real e da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido pelo período correspondente ao prazo apurado da dívida.

§2º - Para efeitos de pagamento das contribuições para o PIS e para a COFINS, a diferença apurada, será diferida, pelo contribuinte, considerando-se o prazo da dívida estabelecido no §2º, do art.1º desta lei.

Art. 11 - Não tendo sido constatado, mediante inquérito conclusivo com amplo contraditório e direito de defesa assegurados ao contribuinte, dolo ou fraude, a pessoa jurídica optante pelo REFIS que dele foi excluída por ato do Comitê Gestor poderá retornar ao Programa nas mesmas condições estabelecidas na lei n.º 9.964, de 10 de abril de 2004.

Art. 12 - O Poder Executivo regulamentará esta lei no prazo de trinta dias a contar da data da sua publicação.

Art. 13 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**Sala das Sessões, de maio de 2004**

## Deputado Gerson Gabrielli

### JUSTIFICAÇÃO

O ativo representado pela carteira de recebimentos do Programa de Recuperação Fiscal – REFIS tem características próprias de administração, o que sugere sua segregação sob o comando de um único gestor, e pode representar um importante recurso a ser destinado a cobrir diretamente às dívidas judiciais do INSS para com seus segurados, surgidas de forma inesperadas (chamados vulgarmente de "esqueletos") sem afetar os recursos ordinários – *stricto sensu* – do Tesouro Nacional.

Aqui esclarece-se que como o regime contábil do setor público é misto (despesas pelo regime de competência e recita pelo regime de caixa), o passivo aparece de imediato e o ativo aparecerá na medida em que tenha liquidez e gere caixa. O ideal seria segregar-se o "esqueleto do mal" (passivo superveniente e oculto) junto com um "esqueleto do bem" (ativos "soltos" provenientes principalmente de bens e direitos) num Fundo de Emergência para Déficits do Sistema Previdenciário que poderia securitizar os recebíveis (efeito caixa imediato). A experiência brasileira, entretanto, tem demonstrado que o Fundo acaba por se tornar uma estrutura rígida, burocrática e lenta que, por isso, não dá resposta aos problemas que deveria enfrentar e sanar. Daí porque, no presente Projeto de Lei, preferiu-se optar pela segregação dos "esqueletos" dentro de uma empresa gestora de ativos, vinculada ao Ministério da Fazenda, que tem demonstrado uma alta competência nesta gestão.

Adicionalmente, ao segregar-se numa empresa controlada pela União ativos - carteira de REFIS ( "esqueleto do bem" criado e guardado pelo Governo) - e passivos - débitos judiciais do INSS para com os seus segurados (mais um "esqueleto do mal" muito bem guardado até alguns dias atrás)- é provável que, pelo tamanho dos ativos e/ou pela absorção do passivo por uma pessoa jurídica de direito privado, as contas públicas melhorem sob o aspecto técnico e de indicadores contábeis e, sob o aspecto prático preservem os já poucos recursos orçamentários para investimentos sociais e na infra-estrutura. Ademais, os contribuintes brasileiros, principalmente as pequenas e médias empresas ficarão livres de pagar mais uma conta em virtude do descontrole público no passado.

Neste Projeto de Lei previu-se também, quando comprovadamente não tenha havido fraude ou dolo, o retorno das empresas, excluídas pelo Comitê Gestor, ao REFIS. A exclusão, na maioria das vezes injusta, foi causada por intransigência tecnocrática dos representantes do Fisco e pelas conhecidas dificuldades do setor privado num quadro econômico adverso: desemprego (menor consumo e conseqüentemente menor renda para as empresas), crescimento negativo da economia e juros apesar de declinantes, situados ainda em patamares elevadíssimos em função da taxa básica e, principalmente, dos *spreads* cobrados

pelas instituições financeiras e de *factoring* ( estas últimas aproveitando a eterna protelação do Governo na sua regulamentação para extrair dos pequenos comerciantes e industriais até os seus bens pessoais móveis e imóveis). Não é justo que pessoas jurídicas que, acreditando nas boas intenções do Governo, confessaram irrevogavelmente dívidas tributárias, que até tinham dúvida, para gozar do benefício, sejam excluídas do REFIS apenas por estarem num país sem crescimento e num momento econômico adverso que não lhes cabe culpa: a Receita Federal bate constantes recordes de arrecadação e o espetáculo do crescimento não acontece.

O Presidente, em sua campanha, prometeu dez milhões de empregos e dez milhões de empregos são criados a partir de duas milhões de novas empresas. O Fisco, com a exclusão do REFIS, está fechando empresas. Os Ministros da Fazenda e do Planejamento devem verificar qual o número de empresas inscritas originalmente no REFIS e as empresas que hoje continuam no Programa. Os números por si só explicam a situação da microeconomia do país. Não haverá empregos sem empresas saudáveis, principalmente as pequenas e médias.

O presente projeto de lei de cunho social e visando a proteção da microeconomia, verdadeiro vetor do crescimento sustentado e do emprego, tem por base a segregação dos ativos do REFIS na Empresa Gestora de Ativos da União, vinculada ao próprio Ministério da Fazenda, que será a responsável pela gestão e pelo recebimento da carteira do REFIS e, em contrapartida, pelo pagamento das obrigações judiciais do INSS para com os seus segurados.

## **1. Empresa Gestora de Ativos – EMGEA:**

A Empresa Gestora de Ativos – EMGEA foi criada pela Medida Provisória n.º 2155, não convertida em lei, e reeditada pela última vez como a Medida Provisória n.º 2.196-3, de 24 de agosto de 2001. Seu Estatuto foi aprovado pelo Decreto n.º 3.848, de 26 de junho de 2001, e alterado na atual gestão pelo Decreto n.º 4.737, de 12 de junho de 2003.

O § 1º do art. 7º da Medida Provisória n.º 2155, de 22 de junho de 2001, e suas alterações posteriores, estabelece o objetivo da EMGEA:

*“Art. 7º Fica a União autorizada a criar a Empresa Gestora de Ativos - EMGEA, **empresa pública federal, vinculada ao Ministério da Fazenda.***

*§ 1º A EMGEA terá por objetivo **adquirir bens e direitos da União e das demais entidades integrantes da Administração Pública Federal, podendo, em contrapartida, assumir obrigações destas.**”*

Deve-se registrar nesta justificação os arts. 8º e 11 da Medida Provisória n.º 2155, de 22 de junho de 2001, e suas alterações posteriores, que assim dispõem:

*“Art. 8º . **Fica a União autorizada a transferir bens e direitos para a EMGEA, para constituição de seu patrimônio inicial ou aumentos de capital subsequentes.**”*

*“Art. 11. Fica a EMGEA autorizada a contratar diretamente instituições financeiras federais para gerir seus bens, direitos e obrigações e representá-la judicialmente, nas questões a eles relativas.”*

## **2. Modelos possíveis de utilização da carteira de ativos do REFIS (Lei 9.964/00 ) para o pagamento de dívidas judiciais irrecorríveis do INSS para com seus segurados, por intermédio da EMGEA:**

### **2.1 Aumento de capital na EMGEA:**

A União Federal, com base no art.8º da Medida Provisória n.º 2155, de 22 de junho de 2001, e suas alterações posteriores, faria um aumento de capital na EMGEA transferindo os direitos sobre a carteira do REFIS que seria previamente avaliada pelo Tesouro Nacional e pela Fazenda Nacional, levando-se em conta critérios econômicos amplos e não *stricto sensu* como é, via de regra, o raciocínio do Fisco.

### **2.2 Compra, por permuta, do ativo:**

Após a avaliação pelo Tesouro Nacional e pela Fazenda Nacional da carteira dos recebíveis do REFIS por critérios de equivalência econômica e a chancela de auditores independentes, a EMGEA compraria o ativo representado pela carteira do REFIS e assume um passivo de igual valor a ser imposto à EMGEA representado pelos pagamentos aos segurados do INSS por força de sentenças judiciais irrecorríveis. O § 1º do art. do art. 7º da Medida Provisória n.º 2155, de 22 de junho de 2001, e suas alterações posteriores, autoriza à EMGEA a aquisição de ativos e a assunção de obrigações da União.

## **3. Medidas complementares necessárias:**

O Programa de Recuperação Fiscal – REFIS, instituído pela Lei 9.964/00, é um Programa de longa duração e concebido numa conjuntura econômica recessiva e adversa. Com o horizonte econômico já possível de vislumbrar-se num futuro próximo, é provável que a visão das empresas devedoras se altere e, dentro de um novo cenário de desenvolvimento sustentado do país, encare o programa não mais como um instrumento redentor e sim como um instrumento de desestímulo à produção e ao próprio crescimento. Assim, é muito provável que as empresas inscritas no programa venham querer antecipar o pagamento e extinguir o débito financiado e, caso não tenham esta opção, trilhem por outros caminhos não ortodoxos e não éticos para fugir do programa: com o desestímulo e a exclusão de empresas do REFIS por ato do Comitê Gestor, já se observa a queda no número

de DARFs e de empresas ativas no chamado REFIS 1. Adicionalmente, a iniciativa de antecipação deverá ser bem vista pela área econômica não só dentro de uma visão fiscal e operacional, mas, sobretudo, dentro de uma visão de crescimento microeconômico, único capaz de efetivamente gerar empregos e tributos de uma forma progressiva, sustentada e confiável. Além do mais, a antecipação de pagamento permitirá uma aceleração nos programas sociais considerados vitais pelo Governo a serem implementados com os recursos do orçamento (OGU) que não serão sacrificados para pagamentos de novos e incontáveis "esqueletos" da nossa Previdência. Cabe, portanto, aos setores econômicos do governo e ao gestor da carteira REFIS usar da legislação pertinente para flexibilizar e incentivar a extinção dos débitos do REFIS mediante a antecipação de pagamento dos débitos.

Apresenta-se aqui um Projeto de Lei, onde o pagamento da antecipação poderá ser feito em moeda corrente, em título público existente ou em crédito tributário, de forma parcial ou total, facilitando os meios disponíveis para o devedor que queira antecipar o pagamento, pois poderá contar com várias moedas e não precisará esperar a emissão de títulos especiais previstos no art.28 da Lei n.º 10.684/03.

Os arts.160 e 170 do Código Tributário Nacional dispõem:

*“Art. 160. Quando a legislação tributária não fixar o tempo do pagamento, o vencimento do crédito ocorre trinta dias depois da data em que se considera o sujeito passivo notificado do lançamento.*

*Parágrafo único. **A legislação tributária pode conceder desconto pela antecipação do pagamento, nas condições que estabeleça.**” (grifos nossos)*

*“Art. 170. **A lei pode, nas condições e sob as garantias que estipular, ou cuja estipulação em cada caso atribuir à autoridade administrativa, autorizar a compensação de créditos tributários com créditos líquidos e certos, vencidos ou vincendos, do sujeito passivo contra a Fazenda pública.** (grifos nossos)*

*Parágrafo único. Sendo vincendo o crédito do sujeito passivo, a lei determinará, para os efeitos deste artigo, a apuração do seu montante, não podendo, porém, cominar redução maior que a correspondente ao juro de 1% (um por cento) ao mês pelo tempo a decorrer entre a data da compensação e a do vencimento.”*

Com base no espírito dos dispositivos supracitados do Código Tributário Nacional pode-se sugerir um Projeto de Lei definindo normas para antecipação de pagamento de débitos no âmbito do Programa de Recuperação Fiscal – REFIS. A carteira do REFIS a ser transferida pela União para EMGEA (entidade governamental com a finalidade de recuperação de créditos) terá a necessária flexibilização para recuperação do crédito como o que já ocorre hoje nas operações da EMGEA relativas aos créditos imobiliários da Caixa Econômica. Discretamente a EMGEA vem realizando um trabalho de alto cunho social, sem

transigir um milímetro em nome dos interesses legítimos e legais da União e da sociedade brasileira.

Peço aos meus pares, às lideranças dos Partidos que estão representados nesta Casa e, sobretudo, a Mesa Diretora o indispensável apoio para a rápida tramitação e aprovação deste Projeto de Lei do mais alto interesse da sociedade e da nação brasileira. Pela aprovação!

**Sala das Sessões, XX de maio de 2004.**

**Dep. Gerson Gabrielli  
(PFL - BA)**