

INFORMATIVO DE ADEQUAÇÃO E COMPATIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA Nº 351/2024

TEOR DA SOLICITAÇÃO: Informações acerca da adequação e compatibilidade orçamentária e financeira do PROJETO DE LEI Nº 3.100/2021, em atendimento ao disposto na Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação nº 1/2015.

SOLICITANTE: COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

AUTOR: Paulo Henrique Oliveira
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Área Economia, Assuntos Fiscais, Fazenda, Planejamento, Indústria e Comércio

1. INTRODUÇÃO

Por meio da Solicitação de Trabalho nº 2.027/2024, a Comissão de Finanças e Tributação (CFT) solicitou a elaboração de Informativo ao Projeto de Lei (PL) nº 3.100/2021, de autoria do Dep. Evair Vieira de Melo, assim ementado:

Institui o Programa Especial de Regularização Tributária de Motoristas Profissionais de Transporte Rodoviário de Cargas (PRT-Caminhoneiros) na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, o Programa de Regularização de Débitos não Tributários de Motoristas Profissionais de Transporte Rodoviário de Carga - PRD-Caminhoneiros junto à Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, e à Procuradoria-Geral Federal - PGF, e autoriza o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a formalizar termos aditivos aos contratos de financiamento ou refinanciamento de dívidas de pessoas físicas e jurídicas cujo objeto social seja, exclusivamente, o transporte rodoviário de cargas de que trata o art. 2º da Lei nº 11.442, de 5 de janeiro de 200, inclusive aquelas que se encontrarem em recuperação judicial.

O projeto deve ser examinado pela Comissão de Finanças e Tributação quanto à compatibilidade e adequação orçamentária e financeira e quanto ao mérito.

Este Informativo tem como finalidade oferecer os subsídios pertinentes acerca da compatibilidade e adequação orçamentária e financeira do PL.

2. SÍNTESE DA MATÉRIA E ASPECTOS RELEVANTES

2.1. PRT-CAMINHONEIROS

O Projeto de Lei nº 3.100/2021 propõe instituir o Programa Especial de Regularização Tributária de Motoristas Profissionais de Transporte Rodoviário de Cargas (PRT-Caminhoneiros) junto à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), tendo como objetivo a regularização de débitos de natureza tributária

e não tributária, vencidos dia 30 de junho de 2021, inclusive os que foram objeto de parcelamentos anteriores.

Poderão aderir ao PRT-Caminhoneiros as pessoas físicas e jurídicas, inclusive as que se encontram em recuperação judicial, mediante apresentação de requerimento a ser efetuado até noventa dias após a publicação da Lei.

A adesão implica confissão irrevogável e irretratável dos débitos indicados pelo sujeito passivo; aceitação plena das condições do programa; vedação de inclusão dos débitos do PRT-Caminhoneiros em parcelamento posterior, ressalvado o reparcelamento do art. 14-A da Lei nº 10.522/2002.

No âmbito da RFB, o PRT-Caminhoneiros admite quatro modalidades, a seguir sintetizadas:

I – pagamento de no mínimo 20% da dívida em até seis meses, e o restante podendo ser liquidado por meio de créditos de prejuízo fiscal, base de cálculo negativa da CSLL, outros créditos próprios de tributos da RFB, ou em até 60 parcelas adicionais;

II – pagamento em até 120 prestações mensais, sendo: 0,4% nos primeiros 12 meses, 0,5% nos 12 seguintes, e 0,6% até o 36º mês. O saldo remanescente pode ser parcelado em até 84 prestações adicionais;

III – pagamento de no mínimo 20% em até seis parcelas mensais, e o restante poderá ser liquidado de três formas: a) quitação integral, com redução de 90% dos juros e 70% das multas; b) parcelamento em até 145 prestações, com redução de 80% dos juros e 50% das multas; ou c) parcelamento em até 175 prestações, com redução de 50% dos juros e 25% das multas, sendo cada parcela equivalente a 1% da receita bruta da pessoa jurídica e não inferior a 1/175 do total da dívida;

IV – pagamento de no mínimo 24% da dívida em 24 meses, e o restante liquidado por meio de créditos de prejuízo fiscal, base de cálculo negativa da CSLL ou outros créditos próprios de tributos da RFB.

Devedores com dívida total de até R\$ 15 milhões possuem condições favorecidas para adesão ao item III supracitado.

No âmbito da PGFN, o PRT-Caminhoneiros admite duas modalidades:

I – pagamento em até 120 prestações mensais, sendo 0,4% nos primeiros 12 meses, 0,5% nos 12 seguintes, e 0,6% até o 36º mês. O saldo remanescente pode ser parcelado em até 84 prestações adicionais;

II – pagamento de no mínimo 20% em até seis parcelas mensais, e o restante poderá ser liquidado de três formas, todas com redução de 100% dos encargos legais, inclusive honorários advocatícios: a) quitação integral, com redução de 90% dos juros e 70% das multas; b) parcelamento em até 145 prestações, com redução de 80% dos juros e 50% das multas; ou c) parcelamento em até 175 prestações, com redução de 50% dos juros e 25% das multas, sendo cada parcela equivalente a 1% da receita bruta da pessoa jurídica e não inferior a 1/175 do total da dívida.

A adesão na forma do item II acima terá condições favorecidas ao devedor com dívida total de até R\$ 15 milhões.

A inclusão no PRT-Caminhoneiros de débitos em discussão administrativa ou judicial exige a desistência prévia das impugnações ou recursos e das ações judiciais envolvidas, bem como o requerimento da extinção do processo com resolução de mérito para as ações judiciais, o que exime o autor da ação do pagamento dos honorários. Os depósitos vinculados aos débitos são transformados em pagamento definitivo ou convertidos em renda da União, os eventuais débitos não liquidados podem ser quitados nas formas previstas na lei, podendo o sujeito passivo requerer o levantamento do saldo de depósito remanescente, se não houver outro débito exigível.

Cada prestação será acrescida de juros equivalentes à taxa Selic, a partir do mês subsequente ao da consolidação até o mês anterior ao do pagamento, e de 1% relativamente ao mês em que o pagamento for efetuado.

O PL trata ainda das condições que resultam em exclusão do devedor do PRT-Caminhoneiros e a consequente exigibilidade imediata do débito confessado e ainda não pago.

2.2. PRD-CAMINHONEIROS

O PL propõe instituir também o Programa de Regularização de Débitos não Tributários de Motoristas Profissionais de Transporte Rodoviário de Cargas (PRD-Caminhoneiros) junto à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), e à Procuradoria-Geral Federal (PGF), tendo como objetivo a regularização de débitos não tributários, vencidos até 31 de março de 2017, inclusive os que foram objeto de parcelamentos anteriores.

Poderão aderir ao PRD-Caminhoneiros as pessoas físicas e jurídicas, mediante apresentação de requerimento a ser efetuado até cento e vinte dias após a publicação da regulamentação estabelecida pelas autarquias e fundações públicas federais e pela PGF.

A adesão implica confissão irrevogável e irretratável dos débitos indicados pelo sujeito passivo; aceitação plena das condições do programa; vedação de inclusão dos débitos do PRD-Caminhoneiros em parcelamento posterior, ressalvado o reparcelamento do art. 14-A da Lei nº 10.522/2002.

O PRD admite quatro modalidades:

I – pagamento de no mínimo 50% da dívida, e o restante na segunda prestação com redução de 90% dos juros e da multa;

II – pagamento de no mínimo 20% da dívida, e o restante em até 59 prestações mensais, com redução de 60% dos juros e da multa;

III – pagamento de no mínimo 20% da dívida, e o restante em até 119 prestações mensais, com redução de 30% dos juros e da multa;

IV – pagamento de no mínimo 20% da dívida, e o restante em até 239 prestações mensais, sem descontos.

A inclusão no PRD-Caminhoneiros de débitos em discussão administrativa ou judicial exige a desistência prévia das impugnações ou recursos e das ações judiciais envolvidas, bem como o requerimento da extinção do processo com resolução de mérito para as ações judiciais, o que NÃO exime o autor da ação do pagamento dos honorários. Os depósitos vinculados aos débitos são transformados em pagamento definitivo ou convertidos em renda, os eventuais débitos não liquidados podem ser quitados nas formas previstas na lei, podendo o devedor requerer o levantamento do saldo de depósito remanescente, se não houver outro débito exigível.

Cada prestação será acrescida de juros equivalentes à taxa Selic, a partir do mês subsequente ao da consolidação até o mês anterior ao do pagamento, e de 1% relativamente ao mês em que o pagamento for efetuado.

O PL trata ainda das condições que resultam em exclusão do devedor do PRD-Caminhoneiros e a consequente exigibilidade imediata do débito confessado e ainda não pago.

2.3. OUTRAS DISPOSIÇÕES

Os órgãos RFB, PGFN, ANTT, DNIT e PGT editarão, em até 30 dias da publicação da Lei, atos necessários à execução dos programas.

O PL autoriza o BNDES a formalizar termos aditivos aos contratos de financiamento ou refinanciamento de dívidas de pessoas físicas e jurídicas cujo objeto social seja apenas transporte rodoviário de cargas.

O art. 23 do PL estabelece que os benefícios fiscais criados somente serão concedidos após o Poder Executivo federal estimar o montante da renúncia de receitas. Essa renúncia deverá ser incluída no projeto de lei orçamentária anual e nas propostas subsequentes, com demonstração de que foi considerada na estimativa de receita e de que não comprometerá as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da LDO, conforme exigido pela LRF.

2.4. JUSTIFICAÇÃO:

A Justificação diz que a pandemia de Covid-19 impactou gravemente a economia brasileira, afetando especialmente a categoria dos caminhoneiros, profissionais que enfrentaram desafios como a exposição ao vírus durante suas viagens, dificuldades para cumprir quarentenas adequadas, aumento expressivo nos preços de combustíveis, peças e acessórios, bem como a redução no volume de cargas transportadas.

Diante desses problemas, o PL propõe um parcelamento especial de débitos tributários e não-tributários para caminhoneiros, inspirado nos modelos estabelecidos pelas Medidas Provisórias nº 780 e 783 de 2017. Em atenção à Lei de Responsabilidade Fiscal, o Projeto de Lei dispõe que o Poder Executivo deverá elaborar a estimativa do impacto financeiro e incluir a renúncia de receita na proposta orçamentária, com demonstração de que a medida não comprometerá as metas fiscais previstas.

2.5. EMENDAS AO PL 3.100/2021

Foram apresentadas, em 5 de maio de 2022, cinco emendas ao PL 3.100/2021, as quais alteram dispositivos de modo a adicionar, como público-alvo das regularizações propostas no PRT-Caminhoneiros e no PRD-Caminhoneiros, as Empresas de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal ou Interestadual de Passageiros.

A ampliação de abrangência dos programas tem o condão de aumentar o montante dos benefícios fiscais criados.

Em 20 de setembro de 2023, a Comissão de Viação e Transportes aprovou o Parecer elaborado pelo Relator, o qual não faz menção direta às emendas apresentadas.

2.6. SUBSTITUTIVO 1 CFT

O substitutivo apresentado em 5 de dezembro de 2024 na CFT adiciona, como público-alvo das regularizações propostas no PRT-Caminhoneiros, as empresas prestadoras de serviços de transporte de

passageiros e serviços auxiliares do transporte terrestre, tais como armazenamento, carga e descarga.

O PRT-Caminhoneiros passa a abranger débitos vencidos até 31 de dezembro de 2023. Essa alteração amplia a abrangência do programa, aumentando, por consequência, o montante da renúncia fiscal.

O substitutivo reduz o pagamento inicial do PRT-Caminhoneiros no âmbito da RFB para 10% (ante a 20% no PL original), conforme incisos I e III do art. 2º do PL.

3. IMPACTOS HISTÓRICOS DE PARCELAMENTOS ESPECIAIS DE DÉBITOS TRIBUTÁRIOS

Segundo o Estudo sobre Impactos dos Parcelamentos Especiais, elaborado em 2017¹ pela Receita Federal, até 2017, ao longo de 18 anos, foram instituídos quase 40 programas de parcelamentos especiais, apesar de sua pretensa excepcionalidade. Tais programas concederam expressivas reduções em multas, juros e encargos legais, prazos longos para pagamento e a possibilidade de quitação com créditos de prejuízo fiscal e base negativa da CSLL.

Apesar do propósito de promover a regularização fiscal, esses programas têm apresentado limitações estruturais e impactos negativos nas finanças públicas.

A recorrência desses parcelamentos criou uma "cultura de inadimplência", na qual contribuintes postergam o pagamento de tributos correntes esperando novos programas com condições vantajosas. Dados históricos apontam que mais de 50% dos participantes se tornam inadimplentes e acabam excluídos por descumprimento das regras. Essa dinâmica enfraquece a arrecadação regular e favorece o uso estratégico dos programas para rolar dívidas, em vez de resolver os passivos tributários.

¹ <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/arquivos-e-imagens/20171229-estudo-parcelamentos-especiais.pdf?utm>.

Os impactos fiscais desses parcelamentos são destacados pela Receita Federal. No Refis da Crise, as reduções de multas, juros e encargos legais representaram até 60% do montante original das dívidas. A possibilidade de amortização com créditos tributários, como prejuízo fiscal e base negativa da CSLL, comprometeu a receita corrente e afetou o financiamento de políticas públicas, gerando perdas significativas para a arrecadação federal.

Além disso, os programas afetam negativamente a arrecadação espontânea. A expectativa de novos parcelamentos levou a União a perder cerca de R\$ 18,6 bilhões anuais (em valores de 2017) em tributos correntes. A baixa eficácia na recuperação de créditos, combinada com o aumento do passivo tributário evidencia que os objetivos de regularização fiscal e incremento da arrecadação não foram alcançados.

Comparativamente, o estudo destaca que o Brasil oferece condições mais generosas do que a maioria dos países, que limitam os prazos de parcelamento a 12 ou 24 meses e exigem garantias financeiras. Essa prática fragiliza a gestão fiscal e compromete a sustentabilidade orçamentária.

Os parcelamentos especiais, ao invés de promoverem a regularização fiscal, incentivam a inadimplência, além de gerarem renúncias fiscais expressivas. Esses programas não têm atingido seus objetivos e apresentam efeitos adversos tanto no curto quanto no longo prazo, reforçando a necessidade de uma análise criteriosa sobre o impacto de novas propostas.

4. ANÁLISE

O subsídio desta Consultoria consiste na verificação da compatibilidade ou adequação do Projeto de Lei em comento com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1996.

O art. 1º, § 1º, da referida Norma Interna define como compatível "a proposição que não conflita com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais

disposições legais em vigor" e, como adequada, "a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual".

A LRF define renúncia de receitas como:

(...) 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.

Em que pese o mérito da proposta, PL, conforme disposto no próprio art. 23, cria renúncia fiscal, de modo que se faz necessário atender ao disposto na Constituição Federal, na LRF e na LDO.

4.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Os programas de regularização de débitos tributários e não tributários, como o proposto no PL nº 3.100/2021, usualmente envolvem algum nível de renúncia de receita pública. Isso ocorre porque a atratividade para os contribuintes depende de condições mais vantajosas do que as disponíveis em parcelamentos ordinários.

Contudo, o simples parcelamento de débitos não configura renúncia fiscal. Esta se caracteriza quando o programa inclui desonerações como reduções significativas em juros e multas, que, no caso do PL, podem atingir 90%.

Um ponto de atenção refere-se ao uso de créditos tributários, como prejuízos fiscais e bases negativas da CSLL. Esses créditos, que pelas regras ordinárias só podem ser compensados gradualmente e até o limite de 30% do lucro real anual, poderão ser utilizados de forma irrestrita, inclusive por terceiros. Isso implica uma antecipação da utilização de créditos junto ao fisco, com potenciais repercussões negativas sobre o fluxo de arrecadação futura.

Além disso, o uso de créditos provenientes de tributos partilhados com estados e municípios para compensar débitos de tributos exclusivos da União, como a Cofins, pode ocasionar transferências de ônus financeiro, ensejando desequilíbrio na repartição de receitas entre os entes federados.

Uma modalidade de pagamento especialmente atraente, prevista no PL, é o parcelamento das dívidas em até 239 meses, com condições escalonadas que oferecem alívio financeiro inicial aos devedores. Em particular, as condições diferenciadas para os primeiros anos de parcelamento, como percentuais reduzidos de entrada e flexibilização do pagamento, proporcionam um período de fôlego para contribuintes em dificuldades financeiras.

Embora a estrutura de pagamentos escalonados nos primeiros anos represente um favorecimento aos devedores, essa prática não configura, por si só, renúncia de receita fiscal, uma vez que o montante devido permanece integral. Contudo, o programa prevê reduções significativas em multas, juros e encargos legais para algumas modalidades de pagamento, o que caracteriza uma concessão de incentivo fiscal.

4.2. ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO

A presente renúncia de receita deve estar acompanhada da estimativa de impacto orçamentário-financeiro para o período em que a ampliação deva entrar em vigor e nos dois seguintes, conforme art. 14 da LRF.

A exigência de estimativa foi constitucionalizada pelo art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, o qual prescreve 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”.

O art. 132, § 2º, da LDO 2024, exige que a estimativa do impacto orçamentário-financeiro conste da exposição de motivos ou de documento equivalente que acompanhe a proposição legislativa que importa renúncia de receitas.

Não consta no PL ou nos documentos que o acompanham a estimativa do impacto orçamentário-financeiro referente ao incentivo fiscal proposto, limitando-se o art. 23 a determinar que o Poder Executivo elabore tal estimativa em momento posterior. Tal abordagem não atende aos requisitos legais previstos, uma vez que a ausência dessa informação compromete a

análise técnica e orçamentária durante o processo legislativo, prejudicando a avaliação das implicações fiscais e a discussão fundamentada sobre a viabilidade e os efeitos do benefício fiscal proposto.

Registra-se a Súmula nº 1/2008 da CFT:

É incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação.

4.3. MEDIDAS DE COMPENSAÇÃO

Além da estimativa, o art. 14 da LRF exige que a renúncia de receitas atenda 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.

O inciso I do art. 14 da LRF não pode se referir a lei orçamentária de exercício futuro, visto que se deve demonstrar que “a renúncia foi considerada”, ou seja, não se admite a mera menção à inclusão em leis orçamentárias de anos seguintes, sob pena de comprometer o equilíbrio intertemporal das finanças públicas.

Não tendo sido observado o inciso I do art. 14 da LRF, resta ao presente benefício fiscal atender ao inciso II, o qual trata das medidas de compensação.

O art. 132, § 4º, da LDO 2024, prevê que as medidas para compensar a renúncia de receita “devem integrar a proposição legislativa ou o

ato infralegal, com indicação expressa no texto, na exposição de motivos ou no documento que os fundamentar”.

Não foram apresentadas medidas de compensação no PL nº 3.100/2021.

Além da indicação das medidas de compensação, que depende da estimativa de impacto orçamentário e financeiro, o § 2º do art. 14 da LRF dispõe que o “benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas”.

4.4. CLÁUSULA DE VIGÊNCIA

A LDO 2024, art. 142, inciso I, estabelece que proposições legislativas que concedam, renovem ou ampliem benefícios tributários devem conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos. Essa regra visa assegurar previsibilidade e controle sobre os impactos orçamentários de renúncias fiscais.

O Projeto de Lei nº 3.100/2021, embora não apresente cláusula explícita de vigência, delimita prazos claros para adesão aos programas de regularização tributária e não tributária. Ademais, o PL permite parcelamentos que podem se estender por períodos superiores a cinco anos e prevê a possibilidade de utilização de prejuízo fiscal e base de cálculo negativa da CSLL como forma de regularização de débitos.

Os programas de regularização propostos têm natureza transitória, e a extensão dos parcelamentos não se confunde com renúncia fiscal permanente, de modo que não configura infração à exigência de vigência máxima de cinco anos.

5. DISPOSITIVOS INFRINGIDOS

O Projeto de Lei nº 3.100/2021 não satisfaz, na presente data, as seguintes prescrições:

- Art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

- Art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Art. 132 da LDO 2024; e
- Súmula nº 1/2008 da Comissão de Finanças e Tributação.

6. RESUMO

O PL nº 3.100/2021 propõe o PRT-Caminhoneiros e o PRD-Caminhoneiros, programas que visam regularizar débitos tributários e não tributários de motoristas de transporte rodoviário de cargas. As modalidades incluem parcelamentos de até 175 meses no PRT e 239 meses no PRD, com reduções que podem alcançar 90% nos juros e 70% nas multas, além da possibilidade de quitação com créditos de prejuízo fiscal e base negativa da CSLL.

O histórico de programas de parcelamentos especiais aponta efeitos negativos, como a ampliação do passivo tributário e a criação de uma "cultura de inadimplência", desestimulando o pagamento regular de tributos.

O PL permite condições mais vantajosas para contribuintes com dívidas menores e inclui exigências como a desistência de recursos administrativos ou judiciais para adesão. Contudo, programas semelhantes já demonstraram baixa eficácia na recuperação de créditos, impactando negativamente as receitas correntes e o equilíbrio fiscal.

A proposta não apresenta estimativas de impacto orçamentário-financeiro nem medidas compensatórias, como exige a LRF e a LDO 2024. Essa ausência compromete a análise da viabilidade da renúncia fiscal prevista e dificulta a avaliação dos efeitos sobre as metas fiscais.

Brasília-DF, 19 de dezembro de 2024.

PAULO HENRIQUE OLIVEIRA
CONSULTOR DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira