

Brasília, 29 de Maio de 2024

Senhor Presidente da República,

Encaminhamos minuta de Medida Provisória que modifica a legislação tributária federal para prever as condições para fruição de benefícios fiscais, delegar competência para julgamento de processo administrativo fiscal relativo ao ITR limitar a compensação de créditos relativos a tributos administrados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e revogar hipóteses de ressarcimento e compensação de créditos presumidos da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins.

#### **I - Condições para fruição de benefícios fiscais**

A medida em questão foi proposta inicialmente no Projeto de Lei nº 15, de 2024, encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 45, de 31 de janeiro de 2024.

Em razão da pertinência com as demais medidas tributárias emergenciais ora propostas, reitera-se a apresentação desse regramento relativo à fruição de benefício fiscal. Consigne-se que na oportunidade a exposição de motivos aduziu a seguinte argumentação:

54. *A Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, de autoria do Senado Federal, instituiu, em seu art. 4º, regras transitórias sobre redução de benefícios tributários. Determinou que o Presidente da República encaminhasse ao Congresso Nacional, em até 6 (seis) meses após a promulgação da Emenda Constitucional, plano de redução gradual do montante total dos incentivos e benefícios federais de natureza tributária até 2029. O montante dos benefícios, no prazo de 8 (oito) anos, não poderá ultrapassar 2% do Produto Interno Bruto.*

55. *O montante atual de todos os benefícios federais está estimado em R\$ 523 bilhões de reais no Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA de 2024 - cerca de 4,6% do Produto Interno Bruto da proposta, ou 20,6% da projeção de arrecadação federal de R\$ 2,54 trilhões. Para efeito de comparação, o PLOA de 2000 estimava o total de benefícios em R\$ 18 bilhões, em valores nominais, o que representava cerca de 1,7% do Produto Interno Bruto da proposta, ou 12,2% da arrecadação federal projetada de R\$ 148 bilhões. Esses gastos e seu volume constam de publicações oficiais da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (Demonstrativo de Gastos Tributários - DGT).*

56. *O excessivo aumento de gastos tributários ao longo das duas últimas décadas acarretou a necessidade da criação de regras para diminuir o montante global de benefícios fiscais ao longo dos próximos anos. Em paralelo às medidas de revisão dos benefícios tributários, faz-se necessário aumentar o seu controle pela Secretaria Especial*

*da Receita Federal do Brasil, de maneira a excluir os benefícios daqueles contribuintes que não cumprem as condições necessárias para sua manutenção. Dessa forma, preservam-se os beneficiários que observam as disposições regulamentares ao mesmo tempo em que se reduz o volume total de gastos tributários.*

57. *Além disso, após a promulgação da Emenda Constitucional nº 109, de 2021, o art. 45 da Lei Complementar nº 187, de 17 de dezembro de 2021, modificou o art. 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional, para acrescentar novas exceções à vedação, direcionada à Fazenda Pública, de divulgar informações sobre a situação econômica ou financeira de contribuintes e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades, o chamado sigilo fiscal.*

58. *No bojo dessas mudanças, encontra-se a crescente demanda por maior controle e transparência dos gastos tributários com vistas ao atingimento do equilíbrio fiscal e ao atendimento da histórica carência de estruturas de gestão e governança, avaliação e monitoramento por parte do Poder Executivo Federal.*

59. *Diante desse quadro, a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil tem sido frequentemente questionada pela sociedade e pelos órgãos de controle a respeito dos resultados das políticas públicas que concedem incentivos fiscais, notadamente sobre os efeitos tributários dessas políticas, os custos gerados e os benefícios alcançados.*

60. *O Tribunal de Contas da União, inclusive, elaborou em 2022 o Referencial de Controle de Benefícios Tributários, um documento técnico que visa orientar e sistematizar a avaliação das políticas públicas implementadas mediante benefícios tributários.*

61. *Nesse contexto, o Projeto de Lei ora proposto tem como principais objetivos:*

*a) aumentar a transparência ativa relativa às renúncias de receitas e garantir o acesso à informação de interesse coletivo ou geral, facilitando o controle social;*

*b) contribuir para a redução gradual do montante global referente aos benefícios fiscais, em consonância com a Emenda Constitucional nº 109, de 2021;*

*c) melhorar a gestão e a governança dos benefícios tributários utilizados como instrumentos de promoção de objetivos de políticas públicas; e*

*d) concorrer para a melhoria do desempenho e dos resultados das políticas públicas implementadas por meio de incentivos fiscais.*

62. *Para tanto, o Projeto de Lei prevê as informações mínimas obrigatórias a serem declaradas pelos beneficiários e divulgadas pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil acerca dos incentivos tributários na esfera federal, as sanções a serem aplicadas em caso de descumprimento da exigência de declaração de tais dados, além da consolidação, em um único ato legal, de todas as condições necessárias para a concessão e fruição desses benefícios, atualmente dispostas em legislação esparsa.*

## **II - Delegação de Competência para Julgamento de Processo Administrativo Fiscal Relativo ao ITR**

O art. 153, § 4º, inciso III, da Constituição Federal prevê a possibilidade de o Imposto

sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR ser fiscalizado e cobrado pelos Municípios que assim optarem, na forma da lei. Trata-se de hipótese de delegação da capacidade tributária ativa.

A Lei nº 11.250, de 27 de dezembro de 2005, ao regulamentar o dispositivo constitucional mencionado, previu que compete à União, por meio da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, celebrar convênios com o Distrito Federal e os Municípios visando a delegar as atribuições de fiscalização, lançamento e cobrança dos créditos tributários do ITR, sem prejuízo da competência supletiva da administração tributária federal.

Ocorre, no entanto, que o legislador não conferiu expressamente a possibilidade de delegação da atribuição de instrução e julgamento dos processos administrativos de determinação e exigência do ITR, que continua sendo exercida pela União, conforme previsão contida no art. 15 do Decreto nº 6.433, de 15 de abril de 2008.

Cabe mencionar que, atualmente, do total de processos que compõem o acervo das DRJ e DRJ-R, cerca de 2,78% (dois inteiros e setenta e oito centésimos por cento) são relativos ao ITR.

Propõe-se a alteração do dispositivo legal com o objetivo de permitir que o Distrito Federal e os Municípios, no exercício da capacidade tributária ativa de que trata o art. 153, § 4º, inciso III, da Constituição Federal, possam também exercer as atribuições de instrução e julgamento dos processos administrativos de determinação e exigência do ITR, na forma estabelecida em convênio.

Na hipótese de julgamento dos processos administrativos de determinação e exigência do ITR pelo Distrito Federal ou por Município, deverão ser observados os atos normativos e interpretativos editados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

### **III - Limitação da Compensação de Créditos Relativos a Tributos Administrados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil**

A compensação de tributos administrados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil é regulamentada pelo art. 74 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, que permite ao contribuinte a utilização de créditos, inclusive os judiciais com trânsito em julgado, passíveis de restituição ou de ressarcimento, na compensação de débitos próprios relativos a quaisquer tributos e contribuições administrados pelo órgão.

A compensação, nos termos da Instrução Normativa RFB nº 2.055, de 6 de dezembro de 2021, deve ser realizada por meio do programa Pedido de Restituição, Ressarcimento ou Reembolso e Declaração de Compensação - PER/DCOMP.

Observando-se os valores compensados anualmente por meio de PER/DCOMP, nota-se forte incremento na compensação a partir do ano de 2019, especialmente em razão da exclusão de créditos do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS da base de cálculo da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins, decorrente de decisões judiciais.

Considerando-se o período de 2018 a 2023, os débitos compensados ultrapassaram o valor total de R\$ 1 trilhão (um trilhão de reais). Comparando-se o período de janeiro a dezembro de 2023 com o mesmo período de 2022, houve aumento nominal de 12,7% (doze inteiros e sete décimos por cento) dos valores compensados.

A fim de mitigar o impacto do grande volume de compensações na arrecadação federal, foi editada a Medida Provisória nº 1.202, de 28 de dezembro de 2023, que estabeleceu limite mensal de compensação com créditos decorrentes de decisão judicial.

Ocorre, no entanto, que as medidas adotadas não são suficientes para recompor a receita da União para o exercício financeiro de 2024, tendo em vista o volume de compensações realizadas

pelos contribuintes.

No ano de 2023, o estoque de créditos acumulados pelos sujeitos passivos ultrapassou o valor de R\$ 149 bilhões (cento e quarenta e nove bilhões de reais).

Nesse mesmo exercício, os débitos compensados totalizaram aproximadamente R\$ 250 bilhões (duzentos e cinquenta bilhões de reais), com destaque para os créditos oriundos de ação judicial e os créditos da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins, que representaram cerca de 30% (trinta por cento) e 25% (vinte e cinco por cento), respectivamente, do total de débitos compensados no período.

Especificamente quanto aos débitos de contribuições previdenciárias, no ano de 2023, a compensação totalizou R\$ 64 bilhões (sessenta e quatro bilhões de reais), sendo que apenas R\$ 9 bilhões (nove bilhões de reais) foram compensados com créditos de contribuições previdenciárias. Significa dizer que mais de 85% (oitenta e cinco por cento) da compensação de débitos previdenciários é realizada com créditos relativos aos demais tributos administrados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

A compensação de débitos relativos a tributos administrados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil com créditos do regime de incidência não cumulativa da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins tem comprometido em grande medida a arrecadação federal, prejudicando a consecução do objetivo de responsabilidade fiscal e, conseqüentemente, a continuidade de políticas públicas essenciais.

Dessa forma, em complemento às medidas adotadas pela Medida Provisória nº 1.202, de 2023, propõe-se a alteração do art. 74 da Lei nº 9.430, de 1996, com o objetivo de vedar, a partir de 1º de junho de 2024, a compensação de crédito do regime de incidência não cumulativa da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins, exceto com débito das referidas contribuições.

A partir de 1º de junho de 2024, eventuais compensações apresentadas em desacordo com a norma serão consideradas não declaradas pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e, portanto, não produzirão os efeitos próprios da compensação tributária.

Tomando-se por base o exercício de 2023 e considerando-se a vigência da limitação da compensação tributária a partir de 1º de junho de 2024, estima-se que R\$ 17,5 bilhões (dezesete bilhões e quinhentos milhões de reais) em débitos relativos a tributos administrados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil deixarão de ser compensados com créditos do regime de incidência não cumulativa da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins.

Mantém-se a autorização de compensação entre os demais créditos e débitos relativos tributos administrados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, mediante a entrega de declaração de compensação.

#### **IV - Revogação de Hipóteses de Ressarcimento e Compensação de Créditos Presumidos da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins**

Faz-se necessário ainda revogar os dispositivos legais que autorizam o ressarcimento ou a compensação de créditos presumidos da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins, pelos motivos a seguir expostos.

Inicialmente, cabe registrar que, regra geral, os créditos decorrentes do regime de não cumulatividade, inerente aos tributos incidentes sobre o consumo, devem ser deduzidos dos débitos desses mesmos tributos e, portanto, não são passíveis de ressarcimento ou compensação, a não ser que haja permissão legal expressa nesse sentido.

Indubitavelmente, ao ser implementado texto legal que permita, para determinados

setores da economia, que o crédito presumido seja compensado com outros tributos administrados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil ou ressarcido em dinheiro, permite-se a monetização dos créditos presumidos, com prejuízos para arrecadação de receitas federais. De fato, é forçoso reconhecer que existe uma assimetria entre esses setores, que podem monetizar o crédito presumido, e os demais setores da economia.

Tem-se observado que esses tipos de vantagens tributárias caminham no sentido inverso ao do interesse social, pois, além de diminuírem a arrecadação, tornam a legislação e a fiscalização tributárias mais complexas, ocasionando custos, e promovem distorções econômicas, sem que consigam alcançar seus próprios objetivos.

Observa-se a extensa possibilidade da monetização do crédito presumido de tributos incidentes sobre o consumo por meio de sua compensação e ressarcimento. Em 2023, a arrecadação de créditos relativos a tributos administrados pelo órgão foi reduzida na ordem de R\$ 62 bilhões (sessenta e dois bilhões de reais) em decorrência de compensações com créditos da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins, sem considerar as compensações com créditos decorrentes de decisão judicial.

Ademais, os valores de crédito presumido da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins solicitados em pedidos de ressarcimento têm aumentado consideravelmente desde 2014, alcançando cerca de R\$ 22 bilhões (vinte e dois bilhões de reais) em 2022 e R\$ 20 bilhões (vinte bilhões de reais) em 2023.

Nesse sentido, propõe-se a revogação dos referidos dispositivos que, atualmente, autorizam o ressarcimento e a compensação de créditos presumidos da Contribuição para o PIS/Pasep, da Cofins. A referida revogação não impedirá que as empresas utilizem os referidos créditos para deduzir débitos dos respectivos tributos, considerada a sistemática de não cumulatividade.

Tomando-se por base o exercício de 2023, estima-se que aproximadamente R\$ 11,7 bilhões (onze bilhões e setecentos milhões de reais) de créditos presumidos da Contribuição para o PIS/Pasep e a Cofins deixarão de ser pleiteados por ressarcimento ou declaração de compensação.

## **V - Pressupostos de Relevância e Urgência da Medida Provisória**

As medidas ora propostas são relevantes porque: (1) aperfeiçoam a legislação tributária relativa à Contribuição para o PIS/Pasep e à Cofins; e (2) contribuem para a recomposição da receita da União para o exercício financeiro de 2024.

A urgência da medida está demonstrada pelas seguintes necessidades prementes: a limitação da compensação de créditos relativos a tributos administrado pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e revogação de hipóteses de ressarcimento e compensação de créditos presumidos da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins, tendo em vista o impacto da compensação tributária na arrecadação federal.

Ainda, cabe ressaltar que o volume de compensações atualmente existente pode comprometer o alcance da meta fiscal estabelecida na Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023 - Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024, tornando-se necessária e urgente a recomposição da base tributável a partir do segundo semestre de 2024.

## **VI - Impacto Orçamentário-Financeiro da Medida Provisória**

Registra-se que a limitação da compensação tributária, a partir de 1º de junho de 2024, permitirá que R\$ 17,5 bilhões (dezesete bilhões e quinhentos milhões de reais) em débitos relativos a tributos administrados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil deixem de ser

compensados com créditos do regime de incidência não cumulativa da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins no exercício de 2024. Estima-se, ainda, que aproximadamente R\$ 11,7 bilhões (onze bilhões e setecentos milhões de reais) de créditos presumidos da Contribuição para o PIS/Pasep e a Cofins deixarão de ser pleiteados por ressarcimento ou declaração de compensação. As referidas medidas são fundamentais para a recomposição da receita da União para o exercício financeiro de 2024.

Essas, Senhor Presidente, são as razões que justificam a elaboração do Projeto de Medida Provisória que ora submeto a sua apreciação.

Respeitosamente,

*Assinado por: Fernando Haddad*