

# OS PROGRAMAS DE PARCELAMENTO DE DÉBITOS TRIBUTÁRIOS E SEUS IMPACTOS NA LIVRE CONCORRÊNCIA

Matheus Henrique Ribeiro Silva<sup>1</sup>

## RESUMO

Criou-se em nosso país uma cultura de edição de programas de parcelamentos especiais de débitos tributários, tanto no âmbito federal, quanto nos estadual e no municipal. Com isso, as grandes empresas detentoras de grandiosos patrimônios financeiros, conseguem obter por meio de consultorias jurídicas e contábeis, dados e estudos que provisionam a criação destes programas, tendo em vista a periodicidade ocorrida nos últimos anos. Isso resulta em uma disparidade enorme entre os pequenos contribuintes - leia-se pequenos empresários - em comparação com os grandes, justamente por não obterem de recursos financeiros e experiência empresarial para lidar com toda a burocracia do sistema tributário, este que por sua vez demanda de grande conhecimento jurídico para entendê-lo. Verifica-se então que, este hábito instaurado nos últimos governos gera grave ofensa ao princípio da livre concorrência, onde quem paga seus débitos tributários de forma correta, fica em total desvantagem em relação aqueles que utilizam da ineficácia e marasmo estatal (no que se refere a burocracia tributária) se tornando inadimplentes por um certo período, já que possuem meios de se programar e assim aproveitar desses programas. Adiante será demonstrado por meio de um breve relato histórico, que é perfeitamente possível prever a edição de tais programas, se aproveitando assim na ineficácia legislativa.

**Palavras-chave:** Parcelamento tributário. REFIS. Livre iniciativa. Livre concorrência. Insegurança jurídica.

## 1. INTRODUÇÃO

Os governos federais vêm, nas últimas duas décadas, editando reiterados programas de regularização tributária, com a finalidade de receber débitos provenientes de irregularidades fiscais dos contribuintes, que resultam de dívidas ativas com a União, Estados e Municípios.

Esses programas, que recebem várias nomenclaturas sendo “REFIS” a mais empregada, são previstos na legislação pátria desde 2001, com o advento da Lei Complementar nº 104/2001.

Devido à alta carga tributária<sup>2</sup> e a burocratização que regem o sistema tributário brasileiro, não só as empresas, mas também os particulares acabam por ficarem em débito com o fisco, gerando um altíssimo endividamento com o governo.

Ocorre que essa edição cíclica dos programas, resulta em uma cultura de espera por parte dos devedores – melhor dizendo –, realizam seu planejamento financeiro já prevendo a ação do governo na edição dos programas.

---

<sup>1</sup> Bacharelado em Direito pela Toledo Prudente Centro Universitário – E-mail: matheusrbr@live.com

<sup>2</sup> Gráficos: A carga tributária no Brasil e em outros países da OCDE e América Latina. Disponível em: <https://blogs.oglobo.globo.com/na-base-dos-dados/post/graficos-carga-tributaria-no-brasil-e-em-outros-paises-da-ocde-e-america-latina.html>

De fato, conforme será demonstrado por meio de um breve relato histórico dos últimos anos, é perfeitamente possível prever com bastante acurácia o momento em que o serão disponibilizados os programas, principalmente em anos eleitorais.

Entretanto, os programas trazem consigo algumas questões em que ensejam risco à segurança jurídica, sendo a mais grave a lesão ao princípio da livre concorrência.

O fisco possui uma série de instrumentos e recursos necessários que são empregados para efetivar e garantir a cobrança do crédito tributário, ou seja, utiliza-se de sanções para que os contribuintes permaneçam com suas obrigações em dia, então sempre que for desrespeitada uma primeira norma, há uma segunda penalizando o não cumprimento daquela.

A multa é um dos instrumentos utilizados pelo fisco, mas na maioria dos programas editados há descontos expressivos não só nela, como também nos juros moratórios, e utilização de créditos tributários para amortização da dívida.

Para os contribuintes inadimplentes que se programam com a edição dos programas, fazendo uma análise simples, em várias situações se torna vantajoso ser inadimplente, ou seja, vale a pena correr o risco.

Mas e para o pequeno empresário, por exemplo, que está no começo das suas atividades, que não possui experiência, e que acima de tudo, está sempre em dia com suas obrigações. Ele está em igualdade com quem está irregular?

Essa questão será analisada por meio deste trabalho, analisando de forma sistemática a ameaça ao princípio da livre concorrência.

## **2. METODOLOGIA**

Para análise do tema utilizou-se o método dedutivo, analisando as previsões legais constitucionais que autorizam a edição dos programas, comparando-as com os princípios que são inerentes a eles. A partir daí foi realizada pesquisa literária buscando encontrar conceitos e a organização no sistema normativo. Traçou-se um histórico do problema para melhor demonstrar as causas e efeitos gerados no âmbito da arrecadação tributária.

## **3. RESULTADOS E DISCUSSÕES**

### **3.1. Previsão Constitucional**

O parcelamento tributário foi incluído no Código Tributário Nacional (CTN) por meio da Lei Complementar nº 104/2001, inserindo o inciso VI no artigo nº 151 do referido código.<sup>3</sup>

No âmbito da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), o legislador regulamentou este parcelamento o dividindo em dois grupos: parcelamento convencional e parcelamentos especiais.

O parcelamento convencional, previsto nos artigos 10 a 14-F da Lei nº 10.522/2002, é disponível a todo tempo ao contribuinte, bastando que ele se dirija a unidade correspondente ao seu domicílio tributário e o solicite.

Já os parcelamentos especiais são aqueles instituídos por atos legislativos, por meio da criação de normas que contém em seu conteúdo regras excepcionais às previstas no parcelamento convencional. Estes, diferentes do convencional, normalmente há uma fixação

---

<sup>3</sup> “Art. 151. Suspendem a exigibilidade do crédito tributário: VI – o parcelamento.”

de limite de prazo para adesão, sendo que restringem os débitos que podem ser objeto do parcelamento, bem como as parcelas variam em cada programa de parcelamento.

Percebe-se que, pela existência do parcelamento convencional, o especial seria de caráter excepcional, mas conforme será demonstrado no tópico seguinte, os governos vêm abusando na criação desta modalidade de parcelamento, impactando diretamente na leal concorrência do mercado.

### **3.2. Histórico dos programas especiais de parcelamento**

Desde a edição da Lei Complementar nº 104, de 10 de janeiro de 2001, foram criados quase 40 programas especiais, que trouxeram consigo grandes reduções nos valores dos débitos tributários, não só nos juros, mas também nas multas e encargos legais, além de longos prazos para pagamento, e podendo ainda, a utilização de créditos de prejuízos fiscais para quitação da dívida. Segue abaixo uma relação dos principais programas criados, constando as principais benesses de cada um:

2000 – Programa de Recuperação Fiscal (REFIS)

Valor da parcela calculado pela aplicação de um percentual da receita bruta mensal (0,3% a 1,5%). Prazo ilimitado para pagamento. Utilização de créditos de prejuízos fiscais e de base de cálculo negativa da CSSL.

2003 – Parcelamento Especial (PAES)

Redução de 50% das multas. Prazo de 180 meses para pagamento.

2006 – Parcelamento Excepcional (PAEX)

Redução de 50% a 80% das multas e de 30% dos juros de mora. Modalidades de parcelamento: 6, 120 e 130 parcelas.

2008 – Refis da Crise

Redução de 60% a 100% das multas e de 25% a 45% dos juros de mora. 14 modalidades de pagamento à vista e parcelado. Utilização de créditos de prejuízos fiscais e de base de cálculo negativa da CSSL.

2013 a 2014

Foram realizadas 4 reaberturas do Refis da Crise de 2008, possibilitando a inclusão de débitos vencidos até certas datas, prevendo vários descontos e modalidades de parcelamentos.

2016 – Parcelamento Especial para débitos do Simples Nacional

Parcelamento dos débitos apurados na forma do regime do Simples Nacional em até 120 prestações.

2017 – Programa de Regularização Tributária (PRT)

1ª modalidade: Pagamento de 20% do débito à vista e o restante utilizando de créditos de Prejuízo Fiscal ou Base de Cálculo Negativa da CSSL, ou também outros créditos tributários, ou optar por parcelamento do restante em 96 parcelas.

2ª modalidade: Pagamento de 24% em 24 parcelas, e o restante com a utilização de créditos.

3ª modalidade: Parcelamento em 120 prestações.

2017 – Programa Especial de Regularização Tributária (PERT)

O prazo de adesão foi reaberto por 3 vezes.

1ª modalidade: Pagamento de 20% do valor integral da dívida em 5 parcelas e o restante utilizando créditos de prejuízo fiscal (PF) e base de cálculo negativa da CSLL ou de outros créditos próprios relativos a tributos.

2ª modalidade: Parcelamento do valor integral da dívida em 120 prestações, calculadas aplicando percentuais escalonados sobre o valor da dívida.

3ª modalidade: Pagamento de no mínimo 20% do valor integral da dívida, e o restante em condições que possibilitam reduções de até 90% dos juros e 70% das multas, além de parcelamentos em até 175 prestações.

Somente nesses programas citados, a adesão foi de aproximadamente 3 milhões de contribuintes, o que revela o interesse e a viabilidade de aderi-los.

Em estudo realizado pela Receita Federal do Brasil, estima-se que a renúncia fiscal dos maiores programas de parcelamento especial desde 2008 até hoje é de aproximadamente 176 bilhões de reais<sup>4</sup>.

### **3.3. Princípio da Livre Concorrência**

O princípio da livre concorrência, previsto no artigo 170, IV, da Constituição Federal<sup>5</sup>, é intimamente ligado ao da livre iniciativa, e diz respeito à existência de um mercado extremamente competitivo, onde a todo o momento há a criação de novos negócios, e, portanto, há de ser necessária a intervenção do Estado para possibilitar que todos tenham a capacidade de se inserirem neste meio.

É neste sentido que ensina Alexandre de Moraes<sup>6</sup>, afirmando que a livre concorrência constitui livre manifestação da liberdade de iniciativa, devendo, inclusive, a lei reprimir o abuso de poder econômico que visar a dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

Questiona-se, portanto, como é possível existir livre concorrência quando se tem um governo que estimula a inadimplência por meio desses parcelamentos, beneficiando aos grandes empresários que por sua vez possuem condições e suporte financeiro para estar em débito com o fisco, deixando a margem os pequenos empresários que exercem suas atividades dentro contribuindo corretamente com o fisco, que são os que mais contribuem com a economia do país.

Depois de quase duas décadas ignorando estes fatos, o poder legislativo começa a tentar impor algumas limitações, e neste sentido é o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 474/2018, de autoria do Deputado Estadual Hugo Leal (PSB/RJ), determinando que o abatimento de juros e multas ficará limitado a 50%, e os débitos uma vez renegociados não poderão novamente serem parcelados.

## **4. CONCLUSÕES**

Percebe-se por esse sintetizado estudo, que os pequenos empresários estão sempre um passo atrás dos grandes, já que estes podem utilizar de seu ativo financeiro (que seria destinado ao pagamento de tributos) aplicando em investimentos que resultam em mais

---

<sup>4</sup> Estudo sobre impactos dos parcelamentos especiais. Disponível em <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/20171229-estudo-parcelamentos-especiais.pdf>.

<sup>5</sup> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) IV – livre concorrência;(...)

<sup>6</sup> MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 6 ed. Revista, ampliada e atualizada com a EC nº 22/99. São Paulo: Atlas. 1999. Página 595.

lucros. O governo acaba por então incentivando a concorrência desleal, prejudicando e inviabilizando a atividade empresarial, criando barreiras enormes àqueles que estão no início de suas atividades e/ou possuem de baixo patrimônio financeiro para lidar com o mercado, indo totalmente contra ao princípio da livre concorrência.

## **REFERÊNCIAS**

AMARO, L. S. **Direito Tributário Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1998.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar nº 474/2018**. Institui regras limitadoras para a instituição de parcelamento de créditos tributários e regulamenta o § 11 do art. 195 da Constituição Federal.

BRASIL. Constituição (1998) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2007.

BRASIL. **Lei nº 10.684**, de 30 de maio de 2003. Altera a legislação tributária, dispõe sobre parcelamento de débitos junto à Secretaria da Receita Federal, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e ao Instituto Nacional do Seguro Social e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.684.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.684.htm). Acesso em 06/04/2018.

BRASIL. **Lei nº 10.522**, de 19 de julho de 2002. Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/2002/L10522.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/2002/L10522.htm). Acesso em 06/04/2018.

BRASIL. Receita Federal do. **Estudo sobre Impactos dos Parcelamentos Especiais**. Disponível em <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/20171229-estudo-parcelamentos-especiais.pdf>. Acesso em 06/04/2018.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 6 ed. Revista, ampliada e atualizada com a EC nº 22/99. São Paulo: Atlas. 1999.