



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 6.809, DE 2013

Reabre o prazo para requerimento da moratória e do parcelamento previstos no Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior - Proies, e dá outras providências.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado PEDRO UCZAI

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 6.809, de 2013, de autoria do Poder Executivo, reabre até 31 de maio de 2014 o prazo para requerimento de moratória e parcelamento de dívidas tributárias federais, concedidos sob a égide do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior - PROIES.

O PROIES foi instituído pela Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012, com o objetivo de assegurar a continuidade das atividades exercidas pelas mantenedoras de instituições de ensino que se encontrem em grave situação econômico-financeira, mediante a concessão de moratória de dívidas tributárias federais vencidas até 31 de maio de 2012. O prazo para apresentação de requerimento para adesão ao PROIES encerrou-se em 31 de dezembro de 2012.

De acordo com o Projeto de Lei, poderão aderir aos termos do programa as mantenedoras das instituições de ensino superior que tiveram seus pedidos indeferidos, bem como as mantenedoras de



CÂMARA DOS DEPUTADOS

instituições de ensino superior não integrantes do sistema federal de ensino, neste último caso, desde que migrem para esse sistema até 28 de fevereiro de 2014.

A medida também beneficia as instituições educacionais de que trata o art. 242 da Constituição Federal, as quais terão direito à anistia das multas de mora e de ofício e à remissão dos valores devidos a título de Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) sobre os rendimentos pagos que tenham sido quitados direta ou indiretamente junto ao Estado ou Município até a data da publicação da lei.

A Exposição de Motivos (EM) do Ministério da Fazenda informa que a apresentação do Projeto de Lei em regime de urgência constitucional justifica-se pela exiguidade do prazo de adesão originalmente previsto pela Lei nº 12.688, de 2012, além do desconhecimento das mantenedoras quanto à sistemática do programa.

Para fins de cumprimento do disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a EM informa que os custos com a remissão e anistia previstas no art. 2º do Projeto de Lei correspondem a R\$ 17,31 milhões ao ano e serão previstos na lei orçamentária do exercício de 2014 e nos dois subsequentes.

Em 12 de março de 2014, a Comissão de Educação aprovou Substitutivo em que são propostas as seguintes modificações:

- Adaptação dos prazos de reabertura do PROIES e de adesão ao sistema federal de ensino, que passam a ser contados a partir da publicação da futura lei (90 dias e 30 dias, respectivamente).
- Ampliação da anistia contida na proposta original, de forma a alcançar não somente as multas, mas também os juros de mora e os encargos legais cobrados sobre o IRRF objeto de remissão.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

- Estabelecimento da forma de comprovação do pagamento direto ou indireto do IRRF ao Estado ou Município. Os pagamentos diretos serão comprovados mediante certidão negativa estadual ou municipal; os indiretos, de acordo com o conjunto do Secretário da Receita Federal do Brasil e Procurador-Geral da Fazenda Nacional.
- Alteração do art. 3º da Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e do art. 13 da Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012, com o objetivo de aprimorar a legislação que trata da quitação de parcela da prestação do PROIES por meio de concessão de bolsas de estudos. Os certificados utilizados para esse fim passam a ser emitidos em nome do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), mediante solicitação deste à Secretaria do Tesouro Nacional (STN). O resgate de tais títulos será feito pela STN na forma definida pelos Ministérios da Educação e da Fazenda.

O feito vem a esta Comissão de Finanças e Tributação (CFT), na forma regimental, para análise do mérito e para verificação de sua compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária.

A matéria encontra-se sujeita a apreciação em plenário em regime de urgência constitucional, constando não terem sido apresentadas emendas nesta Comissão.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

ADEQUAÇÃO E COMPATIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Nos termos do Regimento Interno desta Casa e da Norma Interna desta Comissão, cabe, inicialmente, apreciar a proposição quanto à sua compatibilidade e adequação financeira e orçamentária.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

O Projeto de Lei nº 6.809, de 2013, pretende reabrir o prazo para adesão das instituições de ensino superior no PROIES. Outro importante aspecto da proposta é a remissão dos valores devidos à União a título de Imposto de Renda Retido na Fonte, que tenham sido quitados direta ou indiretamente pelas instituições de ensino de que trata o art. 242 da Constituição junto ao Município ou Estado, até a data a publicação da lei, bem como a anistia de multas de mora ou de ofício incidentes.

A título de esclarecimento, registre-se que a cobrança de IRRF – um tributo federal – pelos entes federativos subnacionais tem como fundamento o que consta dos arts. 157, I, e 158, I, da Constituição Federal:

“Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

.....
.....”

“Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

.....
.....”

Observa-se, assim, que o comando constitucional atribui aos Estados e Municípios a titularidade das receitas do IRRF apenas nos casos em que a base de incidência decorrer de rendimentos pagos pelo próprio ente federativo e por autarquias ou fundações por ele instituídas e mantidas.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

A Secretaria da Receita Federal do Brasil entendeu que a prerrogativa prevista nos arts. 157 e 158 da Carta Magna não poderia ter sido aplicada em relação ao IRRF relativo aos pagamentos efetuados pelas instituições oficiais de ensino referidas no art. 2º do Projeto de Lei, uma vez que estas cobravam pelos serviços educacionais prestados e, assim, não eram integralmente mantidas com recursos do ente federado instituidor. Registre-se que o art. 242¹ da Constituição Federal exclui expressamente tais instituições da observância do princípio constitucional do art. 206, IV, que assegura a gratuidade do ensino em estabelecimentos oficiais.

O fisco federal efetuou autuações junto a tais instituições de ensino superior (IES), cobrando o IRRF sobre os pagamentos por elas efetuados, verba que, na maioria dos casos, havia sido retida pela IES, mas, ao invés de repassada ao respectivo ente federativo, fora utilizada nas suas atividades por autorização do Estado ou Município instituidor. Formou-se, daí, um contencioso tributário que vem se arrastando há anos pelos tribunais administrativos e judiciais.

Então, o art. 2º do Projeto de Lei, ao conceder remissão e anistia de valores devidos à União a título de IRRF, inegavelmente amplia benefício tributário concedido sob os auspícios do PROIES, configurando renúncia de receita de tributo federal. A proposição também afeta as previsões da receita orçamentária para 2014, na medida em que reabre o prazo do PROIES para instituições de ensino superior que tiveram pedido de adesão indeferido.

Como mencionado, a Exposição de Motivos que acompanha o Projeto de Lei informa que a renúncia de receita envolvida

¹ Art. 242. O princípio do art. 206, IV, não se aplica às instituições educacionais oficiais criadas por lei estadual ou municipal e existentes na data da promulgação desta Constituição, que não sejam total ou preponderantemente mantidas com recursos públicos.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

será de R\$ 17,31 milhões, estando prevista na Lei Orçamentária Anual – LOA 2014 e nos dois exercícios subsequentes.

Em relação ao Substitutivo aprovado na Comissão de Educação, verifica-se que as modificações nele contidas tem caráter marcadamente normativo, tais como a adaptação dos prazos contidos no projeto original, a regulamentação da forma pela qual serão feitas as comprovações de pagamento do IRRF e a alteração da legislação relativa aos certificados utilizados para quitação de parcela das prestações do PROIES, matérias que não se traduzem em aumento das renúncias fiscais nem tampouco em elevação das despesas para a União.

O único aspecto do Substitutivo que mereceria maior atenção na análise de adequação orçamentária seria a ampliação da anistia relativa ao IRRF objeto de remissão, ampliada que foi para inclusão dos juros de mora e dos encargos legais.

Todavia, tais verbas acessórias não ampliarão a renúncia fiscal orçada em R\$ 17,31 milhões de tal maneira que comprometa a utilização do art. 3º da LDO como alternativa de compensação pela perda de receitas. Ademais, como se verá na análise mérito, a cobrança de juros de mora e de encargos legais sobre tributo integralmente remitido seria uma temeridade sob o ponto de vista jurídico, obrigando a Fazenda Nacional a ingressar em causa com escassa chance de sucesso no Poder Judiciário.

Face a essas considerações, o voto é pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária do PL nº 6.809, de 2013, e do Substitutivo da Comissão de Educação.

MÉRITO

Quanto ao mérito, propõe-se a aprovação do Projeto de Lei nº 6.809, de 2013, nos termos do Substitutivo apresentado pela Comissão de Educação.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

De fato, é digno de elogio o empenho do Poder Executivo em sanar problemas decorrentes do veto ocorrido na sanção da Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012, remetendo ao Congresso Nacional o presente Projeto de Lei em regime de urgência constitucional. A remissão do Imposto de Renda Retido na Fonte, ora proposta, possibilitará a sobrevivência das IES estaduais e municipais, enquadradas no disposto no art. 242 da Constituição Federal.

Além disso, a reabertura de prazo para adesão ao PROIES é uma questão de justiça tributária, uma vez que o prazo original foi exíguo e nem todas as IES conseguiram superar a tempo as dificuldades para obter o parcelamento de seus débitos de acordo com a sistemática prevista na referida Lei nº 12.688, de 2012.

Portanto, as medidas contidas no PL nº 6.809, de 2013, colocarão fim a um longo e improdutivo processo de discussão e cobrança de dívidas tributárias, encerrando embate que não interessa ao País entre fisco e instituições de ensino superior.

Sugere-se, no entanto, o voto no Substitutivo aprovado na Comissão de Educação, haja vista que as alterações nele contidas, sob o prisma das finanças públicas, aperfeiçoam sobremaneira o projeto original do Poder Executivo.

Com efeito, é premente a necessidade de se readequarem os prazos de reabertura do PROIES, constante do art. 1º do projeto, e de adesão ao sistema federal de ensino, tratado no art. 3º, este último inclusive já vencido (28 de fevereiro de 2014). Sem a adoção dessa providência, repetir-se-á o mesmo problema ocorrido na sanção da Lei nº 12.688, de 2012: a exiguidade de tempo para atender os requisitos necessários à adesão ao PROIES.

Além disso, é de boa técnica tributária anistiar não somente as multas, mas também os juros de mora e os encargos legais incidentes sobre o IRRF objeto de remissão. Não teria sentido a Secretaria



CÂMARA DOS DEPUTADOS

da Receita Federal do Brasil e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional continuarem a cobrar juros de mora e encargos legais sobre tributo que foi integralmente perdoado. Evidentemente, os contribuintes ingressariam em juízo contra tal cobrança alegando, com grande chance sucesso, que o acessório deve seguir o principal.

Também parece bastante recomendável estabelecer, em lei, a forma pela qual as IES estaduais e municipais comprovarão o pagamento direto do IRRF remetido e delegar aos órgãos fazendários federais a atribuição de determinar a documentação necessária para comprovação do pagamento indireto, haja vista que foram vários os mecanismos de manutenção e emprego das receitas do Imposto de Renda na Fonte pelas instituições de ensino municipais ou estaduais. Seria uma temeridade fixar a forma de comprovação do pagamento indireto em lei, pois alguns casos particulares poderiam deixar de ser contemplados.

Outro aprimoramento contido no Substitutivo é o estabelecimento de regras mais claras para a emissão e o resgate dos certificados utilizados no pagamento do PROIES, no que tange à parcela quitada por meio de concessão de bolsas de estudos (até 90% do valor da prestação mensal).

Registre-se que os referidos certificados continuarão a servir apenas e tão somente para liquidar as dívidas tributárias parceladas no âmbito do PROIES. Porém, são definidas as atribuições nesse processo do FNDE, em favor de quem serão emitidos os certificados, e da STN, tudo de acordo com regras a serem fixadas pelos Ministérios a que estão subordinados.

Com isso, serão superados problemas jurídicos e operacionais que têm emperrado o funcionamento do PROIES, viabilizando esse importante programa de regularização de débitos das instituições de ensino superior.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Em conclusão, o Substitutivo da Comissão de Educação evitará problemas na aplicação da futura lei e encerrará, de forma definitiva, a disputa entre a Fazenda Nacional e as instituições de ensino superior, liberando recursos humanos e materiais do fisco federal para aquilo que realmente importa: o combate à sonegação fiscal. Ademais, os ajustes normativos referentes aos certificados do PROIES redundarão em maior eficiência na implantação do programa, ampliando, inclusive, o volume de bolsas de estudos concedidas.

E pelos motivos apresentados, que evidenciam o mérito da matéria, **voto pela adequação e compatibilidade financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 6.809, de 2013, e do Substitutivo da Comissão de Educação e, no mérito, pela aprovação do Projeto, na forma do referido Substitutivo.**

Sala da Comissão, em de de 2014.

Deputado PEDRO UCZAI

Relator