



**PARECER SEI Nº 10081/2021/ME**

**Ato preparatório, nos termos do art. 7º, § 3º da Lei nº 12.527, de 18.11.2011 c/c art. 20, caput, do Decreto nº 7.724, de 16.5.2012. Acesso restrito até a edição de ato administrativo ou de decisão decorrente deste Parecer.**

**BENEFÍCIOS E INCENTIVOS FISCAIS. INTERPRETAÇÃO DA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA.**

Plano de redução gradual de incentivos e benefícios tributários federais de natureza tributária. Emenda Constitucional nº 109, de 15/3/2021. Parecer Cosit nº 9, de 29/6/2021. Dúvidas de interpretação suscitadas pelo Centro de Altos Estudos Tributários e Aduaneiros da Receita Federal do Brasil (Cetad/RFB). Análise jurídico-tributária.

Processo SEI nº 18220.101080/2021-23.

**I**

1. Por intermédio do Ofício nº 58/2021 - SUTRI/RFB, de 30/6/2021, a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) encaminha à esta Coordenação-Geral de Assuntos Tributários da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (CAT/PGFN), tendo em vista o disposto no art. 13 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e no art. 8º da Portaria RFB nº 1.936, de 6 de dezembro de 2018, o Parecer Cosit nº 9, de 29 de junho de 2021, por meio do qual se solicitam esclarecimentos quanto às dúvidas de interpretação suscitadas pelo Centro de Altos Estudos Tributários e Aduaneiros da Receita Federal do Brasil (Cetad/RFB) acerca do plano de redução gradual de subsídios estabelecido na Emenda Constitucional nº 109, de 15/3/2021.

2. Informa a Consulente que a Emenda Constitucional nº 109, em seu art. 4º, determinou ao Presidente da República o encaminhamento ao Congresso Nacional, em até 6 (seis) meses após sua promulgação, ou seja, até 15 de setembro de 2021, de um plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos respectivos impactos orçamentários e financeiros. *"E esse plano deverá estabelecer duas metas: I. Que ao final de 8 anos (2029), o montante de subsídios deve ser inferior a 2% do PIB; II. Que para o exercício em que o plano for encaminhado (2021), o corte deverá ser de pelo menos 10% em termos anualizados"*.

3. Ressalta, outrossim, que conforme disposição do § 2º do art. 4º da Emenda Constitucional nº 109 ficaram excluídos do referido plano os seguintes benefícios: Simples Nacional e Microempreendedor Individual, Entidades sem Fins Lucrativos, Fundos Constitucionais, Zona Franca de Manaus, Desoneração da Cesta Básica e Programa Universidade Para Todos.

4. Por fim, o Parecer Cosit nº 9, de 2021, descreve os questionamentos enviados pelo Cetad, que seguem abaixo reproduzidos:

QUESTÃO 1: A redução para 2% do PIB, prevista no inciso II do art. 4º da EC 109, ocorre sobre o total de subsídios (4,16% PIB) OU sobre o total menos as exceções do § 2º do art. 4º da EC 109 (2,18% PIB)?

6. Esta é uma dúvida fundamental. O total de subsídios em 2021 alcançou R\$ 308 bilhões (4,02% do PIB) segundo o DGT PLOA 2021 da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. Por outro lado, ainda segundo o DGT 2021, as exceções previstas na EC 109, representam R\$ 150 bilhões (1,96% do PIB).

7. Se a interpretação for de que o cálculo da redução deva ser em torno do total de subsídios, a redução deverá ser de 4,02% PIB em 2021 para 2% PIB em 2029, sendo que somente as exceções já preencheriam praticamente a integralidade da meta. Esta opção significa um corte de praticamente todos os demais subsídios que não estejam cobertos pelas exceções previstas na EC 109.

8. Por outro lado, se a interpretação for de que as exceções devem ser completamente excluídas, a redução deverá ser de 2,06% PIB (total – exceções) em 2021 para 2% em 2029, sem incluir as exceções. Esta opção significa um corte irrisório nos subsídios de apenas 0,06% do PIB entre 2021 e 2029.

QUESTÃO 2: O Corte de 10% no primeiro exercício, em termos anualizados, previsto no inciso I do art. 4º da EC 109, deve ser aplicado sobre o total de subsídios (4,16% PIB) OU sobre o total menos as exceções do § 2º do art. 4º da EC 109 (2,18% PIB)? A expressão “em termos anualizados” significa que o valor deve ser ajustado para x meses do ano que restam após a data de entrega do plano, ou seja, deve se aplicar um fator  $x/12$  sobre o cálculo de 10% dos benefícios?

9. A primeira dúvida é similar à da questão 1. Já em relação a segunda dúvida, admitindo-se que o plano seja entregue em setembro, o valor da meta de corte no primeiro ano deveria ser ajustado considerando que só restam três meses no ano?

10. Assim, hipoteticamente o corte no primeiro ano deveria ser de 10% do total de subsídios (ou total de subsídios menos as exceções).

QUESTÃO 3: Para efeito do plano de redução de subsídios, é possível admitir que não haverá alteração na legislação (tabela) do Simples Nacional?

11. Admitindo-se a hipótese de que o corte dos subsídios deva considerar todos os subsídios, a meta de 2% em 2029 fica integralmente comprometida pelas exceções da EC 109 (1,96% PIB) e pelos subsídios tributários que vencem após 2029 (0,14% PIB).

12. A estratégia pensada para evitar que este problema ocorra é supor que a legislação do Simples Nacional não será alterada no período 2021-2029. Com isso, sem a correção das faixas do Simples Nacional, seria possível reduzir este subsídio paulatinamente por conta da inflação. Estimou-se que o tamanho dos subsídios do Simples Nacional seria reduzido de 0,97% do PIB em 2021 para 0,76% PIB em 2029.

13. Com isso, a soma do montante das exceções com os subsídios que vencem após 2029 seria reduzido de 2,11% em 2021 para 1,86% em 2029. Desse modo, podese não apenas cumprir a meta de 2% PIB, como também ter uma folga equivalente a 0,14% PIB para manter ou incluir outros subsídios.

14. A dúvida apresenta é, portanto, importante para que se consiga chegar na meta de 2% PIB ao final de 2029.

QUESTÃO 4: A reforma da Contribuição de Bens e Serviços (CBS) pode ser incorporada ao Plano de Redução de Subsídios?

15. A reforma da CBS foi enviada ao Congresso Nacional em 2020 (PL 3887/2020) prevê o fim da maioria dos subsídios tributários do PIS/COFINS em montante equivalente a R\$ 28 bilhões. O interesse em incorporar a reforma da CBS no plano de redução de subsídios ocorre pela magnitude do corte dos subsídios do PIS/Cofins.

QUESTÃO 5: Admitindo-se que a reforma da Contribuição de Bens e Serviços (CBS) possa ser incorporada ao Plano de Redução de Subsídios, é possível considerar seus efeitos para o primeiro ano (2021)?

16. Considerando a magnitude dos subsídios do PIS/Cofins com proposta de corte no PL 3.887/2020, esta questão é importante pois pode auxiliar no cumprimento da meta de redução dos subsídios em 10% no exercício em que o plano for encaminhado (2021).

QUESTÃO 6: A desoneração da folha de pagamentos (prevista na Lei nº 12.546, de 2011, com alterações dadas pela Lei nº 14.020, de 6 de julho de 2020) pode ser incluída no Plano de Redução de Subsídios?

17. De acordo com o §3º do artigo 4º da EC 109/2021, para efeito do plano de redução de subsídios considera-se incentivo ou benefício de natureza tributária aquele assim definido na mais recente publicação do demonstrativo a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição Federal. A mais recente publicação a que se refere o parágrafo é o DGT PLOA 2021. Ocorre que no momento da publicação do DGT, em 31/08/2020, a desoneração da folha estava com vencimento marcado para 31/12/2020, mas em discussão no Congresso Nacional. Como o vencimento ocorreria em 2020, a desoneração da folha não foi incluída no DGT PLOA 2021. Porém, o Congresso Nacional prorrogou a validade da desoneração da folha de pagamentos até o final de 2021.

18. A dúvida é se é possível incluir a desoneração da folha de salários no plano de redução de subsídios.

## II

5. A Emenda Constitucional nº 109, de 15/3/2021, entre outras providências, instituiu regras transitórias sobre a redução de benefícios tributários, entre as quais destaca-se o plano de redução gradual de incentivos e benefícios tributários federais.

6. Nos termos do *caput* do art. 4º da referida Emenda, o Presidente da República deverá encaminhar ao Congresso Nacional, em até 6 meses após a sua promulgação, **plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos respectivos impactos orçamentários e financeiros.**

7. Registre-se que este prazo de 6 meses, de que trata o *caput*, refere-se tão somente ao encaminhamento pelo Poder Executivo do plano em questão ao Congresso Nacional, não tendo qualquer relação, pois, com a apresentação da Lei Complementar prevista no § 4º do art. 4º da EC nº 109, de 2021.

8. O § 1º estatui que as proposições legislativas devem propiciar, em conjunto, redução do montante total dos incentivos e benefícios tributários federais: a) para o exercício em que forem encaminhadas, de pelo menos 10%, em termos anualizados, em relação aos incentivos e benefícios vigentes por ocasião da promulgação da Emenda Constitucional; b) de modo que esse montante, no prazo de até 8 anos, não ultrapasse 2% do produto interno bruto.

9. O § 2º do art. 4º dispõe, *in verbis*:

§ 2º O disposto no **caput** deste artigo, bem como o atingimento das metas estabelecidas no § 1º deste artigo, não se aplica aos incentivos e benefícios:

I - estabelecidos com fundamento na [alínea "d" do inciso III do caput](#) e no [parágrafo único do art. 146 da Constituição Federal](#);

II - concedidos a entidades sem fins lucrativos com fundamento na [alínea "c" do inciso VI do caput do art. 150](#) e no [§ 7º do art. 195 da Constituição Federal](#);

III - concedidos aos programas de que trata a [alínea "c" do inciso I do caput do art. 159 da Constituição Federal](#);

IV - relativos ao regime especial estabelecido nos termos do [art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#) e às áreas de livre comércio e zonas francas estabelecidas na forma da lei;

V - relacionados aos produtos que compõem a cesta básica; e

VI - concedidos aos programas estabelecidos em lei destinados à concessão de bolsas de estudo integrais e parciais para estudantes de cursos superiores em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos.

10. Da leitura do dispositivo supramencionado, depreende-se que o plano de redução gradual de incentivos e benefícios tributários, bem como o atingimento das metas estabelecidas no §1º, não se aplica aos incentivos e aos benefícios instituídos pelo Simples Nacional e Microempreendedor Individual, pelos regimes especiais ou simplificados no caso do ICMS, concedidos a entidades sem fins lucrativos (art. 150, caput, VI, “c” e art. 195, § 7º da Constituição Federal), à Sudam e à Sudene, relativos à Zona Franca de Manaus, relacionados aos produtos que compõem a cesta básica e os concedidos aos programas

estabelecidos em lei destinados à concessão de bolsas de estudo integrais e parciais para estudantes de cursos superiores em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos.

11. Por fim, o § 3º estabelece que para efeitos do art. 4º, considera-se incentivo ou benefício de natureza tributária aquele assim definido na mais recente publicação do demonstrativo a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição Federal.

12. Como se vê, o comando constitucional exige que se construa um plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária que viabilize, em até oito anos, a diminuição desses subsídios de modo que eles não ultrapassem 2% (dois por cento) do produto interno bruto (PIB), e para o exercício em que as proposições legislativas forem encaminhadas, que elas representem uma redução de pelo menos 10% (dez por cento), em termos anualizados, em relação aos incentivos e benefícios vigentes quando da promulgação da EC nº 109, de 2021.

13. O cerne da questão reside em se definir o valor a ser considerado para a base de cálculo para a redução de subsídios: se a redução gradual a ser estabelecida pelo plano abarcaria o total de subsídios (4,16% do PIB) ou incidiria sobre o total menos as exceções dispostas no § 2º do art. 4º da Emenda (2,18% do PIB).

14. Uma **primeira linha de interpretação** sobre o alcance do § 1º do art. 4º da Emenda Constitucional nº 109, de 2021, formulada a partir dos objetivos originais do projeto de uma ampla redução de subsídios, do conteúdo dos debates no Congresso Nacional e da leitura do § 2º do art. 4º, levaria a inclusão de todos os benefícios do DGT (Demonstrativo de Gastos Tributários), conforme § 2º do art. 4º, na base de cálculo do plano a ser encaminhado pelo Presidente da República (4,16% do PIB), inclusive as exceções dispostas no § 2º do art. 4º da Emenda Constitucional nº 109, de 2021. Nessa linha, ainda que os benefícios dispostos no § 2º do art. 4º não sofram redução, por expressa previsão do dispositivo, eles integrariam a base de cálculo do montante a ser reduzido.

15. De acordo com essa leitura, embora o § 2º não constasse na concepção inicial do projeto, sua inclusão não afetaria os objetivos de promover uma redução de subsídios em relação ao que existe hoje no DGT, uma vez que o dispositivo excluiria os benefícios nele elencados do plano de redução e do atingimento das metas, mas não da elaboração da base de cálculo para a redução de subsídios, ou seja, do montante de benefícios que se pretendia reduzir. Ainda de acordo com essa linha de interpretação, é possível afirmar que, mesmo após a inclusão do § 2º, o intuito da Emenda Constitucional seria de que tais benefícios, embora não passíveis de redução no contexto específico do Plano de que trata o art. 4º, *caput*, contabilizassem no *montante total* a ser reduzido.

16. Uma **segunda possibilidade de interpretação** dá conta de que a norma do § 2º do art. 4º perfaz exceção, tanto da meta, quanto da base de cálculo para a redução, de modo que as exceções do § 2º não seriam incluídas no cálculo total, isto é, os incentivos do § 2º não fariam parte nem do plano de redução, contido no *caput* do art. 4º, nem das metas estabelecidas nos incisos I e II do § 1º, nem da base de cálculo, compreendida como sendo os incentivos e benefícios federais de natureza tributária.

17. Ainda que essa segunda corrente aparente ser a orientação, a partir de uma leitura literal do dispositivo, um dos problemas em se adotar esse entendimento é o de conciliá-lo com o § 3º da artigo 4º da EC. De acordo com esse dispositivo, para efeitos do plano de redução gradual de incentivos, deve-se considerar benefício de natureza tributária aquele assim definido na mais recente publicação do demonstrativo a que se refere o [§ 6º do art. 165 da Constituição Federal](#) (DGT), o que parece reforçar a inclusão também daqueles excepcionados pelo § 2º. Além disso, de acordo com o Parecer Cosit nº 9, de 2021, levada a efeito esta interpretação, já no primeiro corte de 10% (dez por cento) ocorreria o atingimento da meta prevista para o oitavo ano, implicando praticamente um único corte, o que parece não ser o objetivo da norma.

18. Por fim, uma **terceira alternativa de interpretação**, a partir do contexto e da natureza emergencial do plano de redução gradual de benefícios de que trata o *caput* do art. 4º, discute a possibilidade de que a norma veicule redução linear e gradual dos subsídios até resultar em um corte de 10% (dez por cento) anualizados de todos os incentivos e benefícios, até se atingir a meta prevista no inciso II (2% do PIB como limite). Esse posicionamento, em que pese reduzir a margem de discricionariedade do Poder Executivo em avaliar a redução numa perspectiva macro - o que parece inclusive se afastar do intuito original da

proposta -, traria a utilidade de se evitar questionamentos pelos setores econômicos ou profissionais atingidos isoladamente pelo corte de benefícios, risco esse de litigiosidade que passou a existir com a introdução do §2º ao art. 4º.

19. Sublinhe-se que, embora exista a possibilidade de eventual questionamento judicial sobre o plano de redução dos benefícios, independentemente da linha interpretativa adotada, principalmente pela perspectiva de violação ao princípio da isonomia, deve-se registrar que o Poder Judiciário raramente interfere na liberdade de concessão, retirada e modulação dos benefícios tributários, o que parece sinalizar para a atenuação dos riscos decorrentes de eventual judicialização da matéria, sob esse enfoque.

20. Lado outro, a análise aqui perfilhada se concentrará na aderência do plano emergencial de redução gradual dos benefícios, a partir dos limites previstos no art. 4º da EC nº 109, de 2021.

21. Fixadas essas premissas, passa-se à análise das questões enviadas pelo Cetad/RFB.

### III

**QUESTÃO 1:** A redução para 2% do PIB, prevista no inciso II do art. 4º da EC 109, ocorre sobre o total de subsídios (4,16% PIB) OU sobre o total menos as exceções do § 2º do art. 4º da EC 109 (2,18% PIB)?

22. Embora a Emenda Constitucional nº 109, de 2021, tenha sido inicialmente formulada com o objetivo de promover uma redução relevante das despesas do Estado, por meio de uma expressiva redução dos subsídios tributários no Brasil, em virtude do acréscimo do § 2º ao art. 4º da Emenda Constitucional nº 109, de 2021, efetuado durante a tramitação da proposta, questiona-se a possibilidade de não inclusão das exceções nele previstas na base de cálculo para a formulação do plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária.

23. Cabe pontuar, antes de se adentrar nas questões formuladas especificamente pela Consulente, que aos Poderes Executivo e Legislativo é dado, pela norma constitucional originária, propor planos de redução de benefícios tributários, o que se depreende do papel de formulador de política tributária e da competência legislativa prevista no art. 61 da Constituição Federal. De se buscar, como referência hermenêutica, portanto, um papel distintivo da Emenda Constitucional nº 109, de 2021, que, num contexto de sucessivos déficits fiscais apresentados pelo orçamento federal, em que os gastos tributários têm exercido significativa pressão financeira, buscou ressaltar o *munus* de responsabilidade e gestão fiscal, impondo a tais poderes um dever, em caráter emergencial, de apresentação na solução de sensível questão envolvendo as finanças públicas.

24. Não obstante, do ponto de vista jurídico, é importante registrar que resta incólume a prerrogativa constitucional de tais órgãos seguirem adotando modelos tributários que visem a sustentabilidade fiscal de benefícios e incentivos tributários, de modos outros. A finalidade da reforma constitucional, nesse cenário, teve por objetivo indicar a tais Poderes a necessidade de apresentação de um plano específico, com parâmetros definidos já pelo reformador constitucional, sem prejuízo de que medidas alternativas, pontuais, complementares ou residuais possam ser propostas, sob pena de a própria Emenda implicar ferimento a cláusulas básicas da organização e do funcionamento republicanos.

25. Nesses termos, entende-se, deve-se buscar contextualizar juridicamente a função da EC nº 109, de 2021, especificamente de seu art. 4º, *caput*. Um dever específico, do Poder Executivo em conjunto com o Poder Legislativo, de conciliação de modelos tributários com uma gestão fiscal responsável, mediante a redução emergencial e gradual de incentivos tributários, a partir de determinadas referências já estabelecidas pela norma constitucional, sem prejuízo, ressalte-se, de outras alternativas de gestão e políticas tributárias e fiscais que, em seu conjunto, não afetem as metas ali estabelecidas.

26. Com efeito, a interpretação de não inclusão das exceções do § 2º do art. 4º da Emenda Constitucional nº 109, de 2021, na base de cálculo do plano de redução se fundamenta no texto do

dispositivo, e na consideração de que os benefícios por ele tratados seriam exceção ao plano de redução, as metas do plano e a base para o cálculo da redução dos benefícios.

27. Ressalta-se, entretanto, que tal entendimento levaria a uma redução pouco expressiva em relação à ideia original do plano de subsídios, de tal maneira que já na primeira redução de 10% (dez por cento) ocorreria o atingimento da meta prevista para o oitavo ano, uma vez que desconsiderando como base de cálculo os benefícios que integram o § 2º, quase não haveria o que reduzir. A consequência é que deixaríamos de ter um plano de redução gradual e teríamos um único corte pouco expressivo que manteria os benefícios tributários do DGT em torno de 4% (quatro por cento) do PIB, sem a efetiva redução para 2% (dois por cento) idealizada na formulação do plano e propagada quando de sua aprovação no Congresso.

28. Vale a transcrição de trecho do Parecer de Plenário nº 21, de 2021, do Senador Márcio Bittar, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 186, de 2019:

Ousamos, ainda, avançar em outro ponto que sabemos complexo, mas inevitável: a discussão sobre os benefícios tributários. Não poderíamos deixar de colocar luz sobre esse tema que, apenas no plano federal, revolve mais de R\$ 300 bilhões anuais. Tais favores foram sendo concedidos ao longo do tempo, em circunstâncias econômicas radicalmente diferentes das atuais, e mantiveram-se em função da constelação de interesses que naturalmente criam. É preciso, porém, revisar-lhes a conveniência e oportunidade no atual momento de crise, e desde já impor também a esses beneficiários uma parcela (ainda que pequena em relação aos demais) dos sacrifícios que a todos se faz mister distribuir para a solução do atual impasse orçamentário e financeiro.

Assim, estabelecemos que o Presidente da República, em até seis meses após a promulgação da Emenda Constitucional, terá que enviar ao Congresso Nacional plano de redução desses benefícios. Tal plano terá que atender duas metas: primeiro, terá que propiciar uma redução de pelo menos 10%, em termos anualizados, do atual montante de benefícios, já no primeiro ano; segundo, terá que promover uma redução do montante de benefícios de forma que, em até oito anos, ele não ultrapasse 2% do PIB. Dessa forma, essa medida poderá dar importante contribuição para a progressiva redução do déficit primário, melhorando assim as condições de sustentabilidade de nossa dívida pública.

29. Outro aspecto que se deve apontar para a interpretação que retira os benefícios do § 2º do art. 4º da Emenda Constitucional nº 109, de 2021, da base de cálculo, é o de que o plano possa ser considerado insuficiente e o Congresso entender que o Poder Executivo não cumpriu a obrigação prevista na Constituição, com o envio de um plano que não propõe redução dos benefícios tributários ao longo dos anos, nos termos previstos na norma, não viabilizando um dos principais objetivos da Emenda, ou seja, a redução expressiva de despesa com a redução de benefícios tributários, como pode se perceber em trecho do Parecer do Senador Oriovisto Guimarães na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 186, de 2019:

A PEC ora em discussão é, muito apropriadamente, chamada de Emergencial. Resgatar o equilíbrio das contas públicas é o mais urgente e importante dos desafios de política econômica do Brasil na atualidade. Somente dessa forma será possível trazer a dívida pública para níveis sustentáveis e elevar o grau de confiança de investidores e consumidores, dessa forma aumentando a expectativa de crescimento do PIB e criando as condições para que questões fundamentais tenham o lugar que merecem no topo da agenda, como a retomada dos investimentos necessários ao desenvolvimento.

30. A concepção original que se tinha do plano de redução gradual de subsídios é de uma redução dos benefícios tributários de 4% (quatro por cento) para 2% (dois por cento) do PIB, melhorando a situação do endividamento público e, conseqüentemente, da economia como um todo. Mesmo após a aprovação do texto, o entendimento que se formulou foi no sentido de que a proposta permitiria uma redução importante dos benefícios tributários, como pode ser percebido em declaração do líder do governo na Câmara:

Entre as mudanças da PEC Emergencial, Ricardo Barros destacou a diminuição dos incentivos fiscais, que segundo ele devem passar dos atuais R\$ 360 bilhões ao ano para R\$ 180 bilhões em um prazo de oito anos. "Não é possível que empresários sejam mais bem sucedidos do que seus concorrentes porque pagam menos impostos", lamentou. Fonte: Agência Câmara de Notícias (Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/735501-relator-diz-que-pec-emergencial-e-novo-marco-fiscal-e-contem-solucoes-para-crise-da-saude/>>. Acesso em 03/08/2021.)

31. Assim, entende-se que a interpretação sobre o alcance do § 1º do art. 4º da Emenda Constitucional nº 109, de 2021, formulada a partir dos objetivos originais do projeto, do conteúdo das manifestações no Congresso e da leitura do § 2º, é no sentido de que os benefícios a serem reduzidos para o atingimento das metas deve incluir todos os benefícios do DGT na base de cálculo do plano a ser encaminhado pelo Presidente da República. Nessa linha, ainda que os benefícios dispostos no § 2º do art. 4º, por expressa previsão legal, não sofram redução, eles devem integrar a base de cálculo do montante a ser reduzido, sob pena de esvaziar a própria meta do plano (inciso II do § 1º), ao estabelecer o prazo de até oito anos para que o montante dos gastos com incentivos e benefícios federais de natureza tributária não ultrapasse 2% (dois por cento) do produto interno bruto (PIB).

32. Com isso, é possível afirmar que, ao utilizar a expressão "*atingimento das metas*", no § 2º do art. 4º, o intuito do legislador foi no sentido de que tais benefícios fossem computados na formulação das metas e eliminados apenas do seu atingimento.

33. A redução a ser prevista pelo plano, nos termos defendidos por esta corrente, portanto, englobaria o total de subsídios (4,16% do PIB) e se alinharia ao entendimento do relator da PEC consignado em seu Parecer, assim como da SEFAZ, da STN e da SECAP, conforme exposto em reuniões sobre o tema, que contou com a participação de integrantes desta CAT. Vale acrescentar que a linha de interpretação em questão, ao usar a maior base para a redução de benefícios, parece evitar eventual alegação de descumprimento do art. 4º, uma vez que não seria possível falar que o plano foi encaminhado em valor inferior ao previsto para atingir o resultado proposto.

34. De outra parte, e em complemento aos itens 23 a 25, deve-se ressaltar que tal entendimento não implica congelamento dos benefícios previstos no § 2º, inclusive na perspectiva do § 4º. A regra contida no § 2º, por ora, impede apenas que no plano emergencial os benefícios ali descritos sejam objeto de redução. E essa interpretação parece estar alinhada com o Parecer de Plenário nº 21, de 2021, do Senador Márcio Bittar, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 186, de 2019.

35. Vale ainda acrescentar que o Supremo Tribunal Federal concede ampla liberdade à concessão de incentivos tributários, afastando questionamentos quanto ao mérito da medida por eventual violação ao princípio da igualdade (AI 142348 AgR, Relator Min. CELSO DE MELLO, Primeira Turma, julgado em 2/8/1994, DJ de 24/3/1995).

36. O Poder Judiciário é refratário à ideia de controle de mérito dos incentivos tributários, reafirmando o seu caráter discricionário, como pode ser percebido no RE 149659 e no RE 344.331, dos quais se transcrevem as ementas a seguir:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. IPI. CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS. ALÍQUOTAS REGIONALIZADAS. LEI 8.393/91. DECRETO 2.501/98. ADMISSIBILIDADE. 1. Incentivos fiscais concedidos de forma genérica, impessoal e com fundamento em lei específica. Atendimento dos requisitos formais para sua implementação. 2. A Constituição na parte final do art. 151, I, admite a "concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do país". 3. A concessão de isenção é ato discricionário, por meio do qual o Poder Executivo, fundado em juízo de conveniência e oportunidade, implementa suas políticas fiscais e econômicas e, portanto, a análise de seu mérito escapa ao controle do Poder Judiciário. Precedentes: RE 149.659 e AI 138.344-AgR. 4. Não é possível ao Poder Judiciário estender isenção a contribuintes não contemplados pela lei, a título de isonomia (RE 159.026). 5. Recurso extraordinário não conhecido. (RE 344331, Relatora Min. ELLEN GRACIE, Primeira Turma, julgado em 11/2/2003, DJ de 14/3/2003)

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ISENÇÃO DO IMPOSTO SOBRE OPERAÇÕES FINANCEIRAS NAS IMPORTAÇÕES. LIMITAÇÃO A DATA DA EXPEDIÇÃO DA GUIA DE IMPORTAÇÃO. DESLOCAMENTO DA DATA DA OCORRÊNCIA DO FATO GERADOR. INEXISTÊNCIA. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA PARTE FINAL DO ART. 6. DO DECRETO-LEI N. 2.434/88. IMPOSSIBILIDADE. 1. A isenção fiscal decorre do implemento da política fiscal e econômica, pelo Estado, tendo em vista o interesse social. E ato discricionário que escapa ao controle do Poder Judiciário e envolve juízo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo. O termo inicial de vigência da isenção, fixada a partir da data da expedição da guia

de importação, não infringe o princípio da isonomia tributária, nem desloca a data da ocorrência do fato gerador do tributo, porque a isenção diz respeito a exclusão do crédito tributário, enquanto o fato gerador tem pertinência com o nascimento da obrigação tributária. 2. Não pode esta Corte alterar o sentido inequívoco da norma, por via de declaração de inconstitucionalidade de parte de dispositivo de lei. A Corte Constitucional só pode atuar como legislador negativo, não, porém, como legislador positivo. Precedente. Recurso extraordinário não conhecido. (RE 149659, Relator Min. PAULO BROSSARD, Segunda Turma, julgado em 4/10/1994, DJ de 31/3/1995)

37. O entendimento do Supremo Tribunal Federal a respeito do controle de políticas fiscais deixa clara a ausência de interferência no controle de mérito na concessão dos incentivos tributários, por ela ser fundamentada na discricionariedade do Poder Público. A mesma lógica valeria para permitir que o Poder Público reduzisse quaisquer benefícios tributários, inclusive aqueles previstos no § 2º do art. 4º da Emenda Constitucional nº 109, de 2021, fora do contexto do plano emergencial de redução.

**QUESTÃO 2:** O Corte de 10% no primeiro exercício, em termos anualizados, previsto no inciso I do art. 4º da EC 109, deve ser aplicado sobre o total de subsídios (4,16% PIB) OU sobre o total menos as exceções do § 2º do art. 4º da EC 109 (2,18% PIB)? A expressão “em termos anualizados” significa que o valor deve ser ajustado para x meses do ano que restam após a data de entrega do plano, ou seja, deve se aplicar um fator  $x/12$  sobre o cálculo de 10% dos benefícios?

38. Considerando-se a linha interpretativa adotada na Questão 1, é possível afirmar que o corte de 10% (dez por cento) no primeiro exercício deve ser aplicado sobre o total de subsídios (4,16% PIB) e que a expressão “*em termos anualizados*” admite o uso de um cálculo proporcional (pro rata), que considera o valor ajustado para x meses do ano que restam após a data de entrega do plano.

39. Proporcionalidade evoca apelo ao que é razoável sob a ótica de uma sociedade, afastando os exageros e os abusos, sendo um princípio de interpretação que apela ao bom senso do aplicador de uma norma (PONTES, Helenilson Cunha. *O princípio da proporcionalidade e o direito tributário*. São Paulo: Dialética, 2000, p. 86.).

40. O Supremo Tribunal Federal, ainda na década de 1950, aplicou o princípio da razoabilidade na matéria tributária, ao declarar a inconstitucionalidade da majoração do imposto sobre cabines de banho (RE 18331, Relator Min. OROZIMBO NONATO, Segunda Turma, julgado em 21/9/1951, DJ de 08/11/1951).

41. O princípio da razoabilidade exige apenas que se afastem decisões irracionais. Nesse sentido, desconsiderar a expressão “*em termos anualizados*” pode nos levar a uma dessas decisões. Imaginemos que reste apenas um mês para realizar todos os cortes previstos no plano, teríamos de fazer um corte de  $1/12$  ou o corte de benefícios teria de ter 12 vezes o tamanho do corte anualizado? Um corte de tal magnitude permitiria atingir logo no ano seguinte um valor maior que o projetado para o final do período, acabando com a possibilidade prevista no art. 4º de que a redução seja gradual, o que nos leva à conclusão de que a interpretação que parece mais razoável é aquela que admite o ajuste para os meses que restam do ano após a data do plano.

42. Não obstante, sugere-se sejam observados, além do fator mínimo de  $x/12$  sobre o cálculo de 10% (dez por cento) dos benefícios, para início da vigência da redução gradual, a anterioridade nonagesimal, conforme a recente e reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, especialmente após o julgamento da medida cautelar na ADI 2.325/DF, de relatoria do Min. Marco Aurélio, está se consolidando no sentido de que a revogação de benefício fiscal deve respeitar o princípio da anterioridade



nonagesimal quando acarrete majoração indireta de tributos. Em novembro de 2019, ao julgar o RE nº 564.225/RS, o Plenário confirmou tal entendimento por unanimidade.

**QUESTÃO 3:** Para efeito do plano de redução de subsídios, é possível admitir que não haverá alteração na legislação (tabela) do Simples Nacional?

43. Por meio do Parecer Cosit nº 9, de 29 de junho de 2021, a Receita Federal do Brasil apresentou questionamento cuja essência refere-se à possibilidade de que não seja realizada correção da tabela do Simples Nacional, alterando, a partir disso, a base de cálculo de redução dos benefícios.

44. Como exposto na questão anterior, o Poder Judiciário é bastante refratário à ideia de controle de mérito dos incentivos tributários, reafirmando o seu caráter discricionário. Assim, é possível admitir-se juridicamente que o Poder Público tem discricionariedade para não realizar a correção da tabela do Simples Nacional no período de implementação do plano de redução gradual de subsídios.

45. Em reforço a esda interpretação, pode-se mencionar o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal, no sentido de que não cabe ao Poder Judiciário autorizar a correção monetária da tabela do imposto de renda, afastando a alegação de que a não correção violaria os princípios da proibição do confisco e da capacidade contributiva. Veja-se a Ementa em que se fixou esta tese:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO CONSTITUCIONAL E ECONÔMICO. CORREÇÃO MONETÁRIA DAS TABELAS DO IMPOSTO DE RENDA. LEI N. 9.250/1995. NECESSIDADE DE LEI COMPLEMENTAR E CONTRARIEDADE AOS PRINCÍPIOS DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA E DO NÃO CONFISCO. RECURSO CONHECIDO EM PARTE E, NA PARTE CONHECIDA, A ELE NEGADO PROVIMENTO. 1. Ausência de prequestionamento quanto à alegação de inconstitucionalidade formal da Lei n. 9.250/1995 por contrariedade ao art. 146, inc. III, alínea a, da Constituição da República. 2. A vedação constitucional de tributo confiscatório e a necessidade de se observar o princípio da capacidade contributiva são questões cuja análise dependem da situação individual do contribuinte, principalmente em razão da possibilidade de se proceder a deduções fiscais, como se dá no imposto sobre a renda. Precedentes. 3. Conforme jurisprudência reiterada deste Supremo Tribunal Federal, não cabe ao Poder Judiciário autorizar a correção monetária da tabela progressiva do imposto de renda na ausência de previsão legal nesse sentido. Entendimento cujo fundamento é o uso regular do poder estatal de organizar a vida econômica e financeira do país no espaço próprio das competências dos Poderes Executivo e Legislativo. 4. Recurso extraordinário conhecido em parte e, na parte conhecida, a ele negado provimento. (RE 388312, Relator Min. MARCO AURÉLIO, Relatora p/ Acórdão Min. CARMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 1/8/2011, DJe de 10/10/2011)

46. Ainda nesse sentido, citam-se os seguintes precedentes: ARE 982.675-AgR, Rel. Min. Marco Aurélio; RE 420.662-AgR, Rel. Min. Ayres Britto; ARE 964.733-AgR, Rel. Min. Rosa Weber; RE 470.860-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski; ARE 982.682-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli; ARE 964.734-AgR, Rel. Min. Edson Fachin; ARE 963.412-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes; ADI 5096 ED-AgR, Relator Min. Roberto Barroso.

47. Desse modo, a questão de inexistência de direito adquirido à correção da tabela do Simples Nacional parece que pode ser entendida da mesma forma que a questão da correção da tabela do Imposto de Renda, um tema cuja discricionariedade reside na competência dos Poderes Executivo e Legislativo, portanto, o Poder Público pode não realizar a correção da tabela do Simples Nacional no período de implementação do plano de redução de subsídios.

**QUESTÃO 4:** A reforma da Contribuição de Bens e Serviços (CBS) pode ser incorporada ao Plano de Redução de Subsídios?

48. Uma das propostas formuladas pelo Poder Executivo com importante impacto na redução dos subsídios tributários foi a reforma da tributação sobre a receita e faturamento constante no Projeto de Lei nº 3.887, de 2020, razão pela qual, por meio do Parecer Cosit nº 9, de 29 de junho de 2021, a Receita Federal do Brasil apresentou questionamento sobre a possibilidade de incorporar tal proposição legislativa no plano de redução de subsídios.

49. O art. 4º da Emenda Constitucional nº 109, de 2021, estabelece que o Presidente da República deve encaminhar ao Congresso Nacional plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária, acompanhado das correspondentes proposições legislativas. Veja-se o texto da Emenda:

Art. 4º O Presidente da República deve encaminhar ao Congresso Nacional, em até 6 (seis) meses após a promulgação desta Emenda Constitucional, plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos respectivos impactos orçamentários e financeiros.

50. O termo proposições legislativas é utilizado diversas vezes na Constituição Federal e se refere ao art. 59, que trata do processo legislativo, estabelecendo que ele compreende a elaboração de: I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII - resoluções. Ao analisar o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional firmou entendimento de que a expressão proposição legislativa refere-se apenas aos atos elencados no art. 59 da Constituição, como se pode perceber em trechos do Parecer Conjunto SEI nº 39/2020/ME:

17. Por conseguinte, delimitado pelo objeto do presente estudo, discute-se como interpretar a expressão “proposição legislativa”, ou seja, em consonância com o art. 59 da CRFB ou em um sentido mais amplo, a fim de alcançar os atos infralegais praticados pelo Poder Executivo, doravante atos do Poder Executivo.

18. Adotando-se a interpretação literal, a expressão “proposição legislativa” é aquela que resulta de um processo legislativo, tal como inserto no art. 59 da CRFB e, por conta disso, o comando que decorre do art. 113 do ADCT somente se aplicaria aos atos do Poder Executivo que se submetam ao processo legislativo.

[...]

39. Considerando todos os elementos de interpretação antes expostos, adotar uma interpretação do art. 113 do ADCT no sentido de incluir os atos do Poder Executivo que não se submetem ao processo legislativo, partindo da premissa de que o legislador constitucional desconhece a possibilidade de renúncia de receita decorrente de ato infralegal ou de que norma constitucional tenha dito menos do que deveria, não se apresenta lógica. Assim sendo, a expressão “proposições legislativas” contida no art. 113 do ADCT limita-se aos atos legislativos descritos no art. 59 da CRFB.

51. Ao interpretar o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o Supremo Tribunal Federal entendeu que o dispositivo estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, fixando entendimento de que o objetivo do dispositivo seria “*organizar uma estratégia, dentro do processo legislativo, para que os impactos fiscais de um projeto de concessão de benefícios tributários sejam melhor quantificados, avaliados e assimilados em termos orçamentários*” (Trecho do voto do relator na ADI 5816, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 5/11/2019, DJe de 25/11/2019).

52. Entende-se que a mesma amplitude deve ser conferida ao termo “proposições legislativas” constante no art. 4º da Emenda Constitucional nº 109, de 2021, ou seja, são todas as proposições dirigidas à apreciação pelo Poder Legislativo, inclusive as Medidas Provisórias. Destaca-se que no curso do processo legislativo as proposições não deixam de ser proposições legislativas, pelo contrário, adquirem tal característica justamente com a submissão ao Congresso Nacional.

53. Importante ainda ressaltar que se está diante do segundo plano que atribui ao Presidente da República a responsabilidade por enviar ao Congresso um plano de revisão de benefícios tributários. O § 3º do art. 21 da Lei nº 13.707, de 14/8/2018 (LDO de 2019), estabeleceu tal responsabilidade nos seguintes

termos:

§ 3º O Chefe do Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional plano de revisão de despesas e receitas, inclusive de incentivos ou benefícios de natureza financeira, tributária ou creditícia, para o período de 2019 a 2022, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos respectivos impactos financeiros anuais.

54. O desenho do art. 4º da Emenda Constitucional nº 109, de 2021, segue os mesmos moldes do § 3º do art. 21 da Lei nº 13.707/2018. Vale ressaltar que naquela ocasião o Poder Executivo cumpriu a previsão legal por intermédio do envio da Mensagem ao Congresso Nacional nº 2, de 2020. Na referida mensagem, o Poder Executivo tratou de propostas de emenda constitucional, projetos de lei e medidas provisórias ainda em trâmite no Congresso Nacional como proposições legislativas, para fins de adequação ao preceito contido no 3º do art. 21 da Lei nº 13.707/2018. A inclusão da CBS no Plano de Redução de Subsídios seguiria a mesma lógica da Mensagem ao Congresso Nacional nº 2, de 2020 ao considerar um projeto de lei em trâmite no Congresso para fins de cumprimento do preceito do art. 4º da Emenda Constitucional nº 109, de 2021.

55. O fato de estar em tramitação no Congresso não prejudica que o Projeto de Lei nº 3.887, de 2020 possa ser indicado como proposta legislativa para fins de atendimento do art. 4º da Emenda Constitucional nº 109, de 2021, observado, por certo, as demais exigências contidas na norma, a exemplo do §3º do art. 4º, e da eventual necessidade de apresentação de emendas parlamentares pelos representantes do Congresso Nacional.

**QUESTÃO 5:** Admitindo-se que a reforma da Contribuição de Bens e Serviços (CBS) possa ser incorporada ao Plano de Redução de Subsídios, é possível considerar seus efeitos para o primeiro ano (2021)?

56. O presente questionamento está diretamente ligado ao segundo (Questão 2), na medida em que pergunta sobre a possibilidade de consideração dos efeitos de uma proposta legislativa. A relação se dá em função do momento de apresentação do plano de redução gradual de subsídios e da necessidade de que a contabilização das desonerações seja realizada em termos proporcionais.

57. O plano deve ser acompanhado da indicação das proposições legislativas que viabilizarão a efetiva redução de benefícios tributários. O termo "*proposições encaminhadas*", desse modo, deve ser interpretado no sentido de que as proposições legislativas que proponham a redução de benefícios tributários devem proporcionar, em termos anualizados, a redução de 10%, levando em consideração a produção de efeitos nela prevista, observados os parâmetros do art. 4º, § 1, c/c inciso I e II.

58. Portanto, os efeitos decorrentes da redução de incentivos e de benefícios fiscais contidos na proposta da Contribuição de Bens e Serviços (CBS) podem ser considerados no plano gradual de redução de subsídios, para fins de atingimento da meta prevista, considerando os seus efeitos, a partir da publicação da lei, e observado o cumprimento do princípio da noventena para a retirada dos benefícios.

**QUESTÃO 6:** A desoneração da folha de pagamentos (prevista na Lei nº 12.546, de 2011, com alterações dadas pela Lei nº 14.020, de 6/6/2020) pode ser incluída no Plano de Redução de Subsídios?

59. De acordo com o §3º do artigo 4º da EC 109, de 2021, para efeito do plano de redução gradual de subsídios, considera-se incentivo ou benefício de natureza tributária aquele assim definido na mais recente

publicação do Demonstrativo dos Gastos Tributários (DGT), elaborado em cumprimento ao § 6º do art. 165 da Constituição Federal. Tendo em vista que a desoneração da folha de pagamentos, instituída pela Lei nº 12.546, de 2011, com alterações dadas pela Lei nº 14.020, de 2020, não consta no DGT PLOA 2021, publicado em 31/8/2020, compreende-se que ela não poderá ser incluída no plano de que trata o art. 4º da Emenda Constitucional nº 109, de 2021.

#### IV

60. Em face dos argumentos jurídicos expostos, com fundamento no art. 13 da Lei Complementar nº 73, de 1993, e no art. 28 do Decreto nº 9.745, de 2019, considerando os questionamentos formulados no Parecer Cosit nº 9, de 29 de junho de 2021, conclui-se que:

- a) parece não apresentar riscos jurídicos a interpretação do alcance do § 1º do art. 4º da Emenda Constitucional nº 109, de 2021, no sentido de que, para o atingimento das metas estabelecidas na EC 109, deve-se incluir, na base de cálculo do Plano a ser encaminhado pelo Presidente da República, todos os benefícios previstos no DGT, levando em consideração que as metas a serem estabelecidas constituem-se no patamar mínimo a ser apresentado pelo Poder Executivo no Plano de Redução Gradual de Incentivos e Benefícios Federais de Natureza Tributária. Nessa linha, ainda que os benefícios dispostos no § 2º do art. 4º, por expressa previsão legal, não sofram redução, eles devem integrar a base de cálculo do montante a ser reduzido;
- b) a expressão “*em termos anualizados*” admite o uso de um cálculo proporcional (*pro rata*), que considera o valor ajustado para *x* meses do ano que restam após a data de entrega do plano;
- c) a inexistência de direito adquirido à correção da tabela do Simples Nacional pode ser entendida como discricionariedade dos Poderes Executivo e Legislativo; portanto, é juridicamente admissível que o Poder Público não efetue correção da tabela do Simples Nacional no período de implementação do plano de redução de subsídios;
- d) o fato de estar em tramitação no Congresso não retira da proposta a caracterização como proposição legislativa; portanto, o Projeto de Lei nº 3.887, de 2020, pode ser indicado para os fins de atendimento ao art. 4º da Emenda Constitucional nº 109, de 2021;
- e) os efeitos da eventual instituição da Contribuição de Bens e Serviços (CBS) podem ser incluídos no Plano de Redução Gradual de incentivos e benefícios, considerando seus efeitos a partir de sua apresentação, observada a necessidade de eventuais ajustes, e desde que respeitado o cumprimento do princípio da anterioridade nonagesimal para retirada dos benefícios;
- f) a desoneração da folha de pagamentos, instituída pela Lei nº 12.546, de 2011, com alterações dadas pela Lei nº 14.020, de 2020, não consta no DGT PLOA 2021, publicado em 31 de agosto de 2020; portanto, não poderá ser incluída no Plano de que trata o art. 4º da Emenda Constitucional nº 109, de 2021.

61. À consideração, com proposta de encaminhamento do presente Opinitivo à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, em resposta ao Parecer Cosit nº 9, de 29 de junho de 2021, encaminhado nos termos do Ofício nº 58/2021- SUTRI/RFB.

MARINA SOTERO GONTIJO

Procuradora da Fazenda Nacional

ÊNIO ALEXANDRE GOMES BEZERRA

Procurador da Fazenda Nacional

1. De acordo com o Parecer SEI nº 10081/2021/ME.
2. Encaminhe-se ao Procurador- Geral Adjunto de Consultoria e Contencioso Administrativo Tributário.

FERNANDA SCHIMITT MENEGATTI  
Chefe de Divisão da Coordenação-Geral de Assuntos Tributários

ADRIANO CHIARI DA SILVA  
Coordenador-Geral de Assuntos Tributários

1. Aprovo o Parecer SEI nº 10081/2021/ME.
2. Encaminhe-se à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, conforme proposto.

PAULO JOSÉ LEONESI MALUF  
Procurador-Geral Adjunto de Consultoria e Contencioso Administrativo Tributário

Indexação: Consulta:4.3 Interpretação da legislação tributária;13 Incentivos e Benefícios Fiscais



Documento assinado eletronicamente por **Marina Sotero Gontijo, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 05/08/2021, às 18:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Adriano Chiari da Silva, Coordenador(a)-Geral de Assuntos Tributários**, em 05/08/2021, às 18:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Fernanda Schmitt Menegatti, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 05/08/2021, às 18:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ênio Alexandre Gomes Bezerra da Silva, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 05/08/2021, às 19:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Paulo José Leonesi Maluf, Procurador(a)-Geral Adjunto(a)**, em 05/08/2021, às 19:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.economia.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **16974347** e o código CRC **CF438197**.

---

**Referência:** Processo nº 18220.101080/2021-23

SEI nº 16974347



MINISTÉRIO DA FAZENDA  
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional  
Procuradoria-Geral Adjunta Tributária  
Coordenação-Geral de Assuntos Tributários  
Serviço de Apoio

## DESPACHO

Senhor Coordenador de Assuntos Tributários

A manifestação jurídica elaborada por esta Coordenação-Geral de Assuntos Tributários (Parecer 10081-16974347) neste processo está classificada como ato preparatório e, conseqüentemente, com acesso restrito até a tomada de decisão, nos termos do art. 7º, § 3º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação-LAI) e do art. 20, parágrafo único, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

Assim sendo, sugere-se que este processo seja encaminhado ao Consulente para manifestar sobre a (in)existência de óbices jurídicos para disponibilização da mesma.

**HUGO NÓBREGA CAVALCANTE**

Chefe de Serviço de Apoio

Proceda-se, conforme sugerido.

Considerando que a LAI visa assegurar o direito fundamental de acesso à informação, de acordo com o seu art. 3º, por força do art. 5, XXXIII, da CRFB, a referida manifestação será reclassificada como ato público, caso o **Consulente (RFB)** não faça a referida manifestação no prazo de 30(trinta) dias, a contar deste despacho, uma vez que a publicidade é garantida constitucionalmente no âmbito da Administração Pública (art. 37).

**RILDO JOSÉ DE SOUZA**

Coordenador de Assuntos Tributários



Documento assinado eletronicamente por **Hugo Nóbrega Cavalcante, Chefe(a) de Serviço**, em 28/04/2023, às 17:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rildo José de Souza, Coordenador(a)**, em 28/04/2023, às 18:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.economia.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **33363109** e o código CRC **1A2A1F4D**.



DESPACHO

Processo nº 18220.101080/2021-23

De ordem da Chefia de Gabinete da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, encaminho o processo para ciência e acompanhamento dessa Coordenação Geral de Tributação (Cosit).

Brasília, 03 de maio de 2023.

Documento assinado eletronicamente

ASSESSORIA DO GABINETE

Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil



Documento assinado eletronicamente por **Flávia de Arruda Queiroz, Analista Tributário(a)**, em 03/05/2023, às 10:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.economia.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **33703515** e o código CRC **5020761D**.





DESPACHO

Processo nº 18220.101080/2021-23

À Coordenação-Geral de Tributação - Cosit

Para fins de subsidiar o atendimento ao pedido no Despacho SEI n. (33363109), de 28.04.2023, manifestamo-nos pela ausência de óbices à reclassificação do Parecer 10081 (16974347) como ato público, nos termos da legislação vigente.

Brasília, 04 de maio de 2023.

Documento assinado eletronicamente

CLAUDEMIR RODRIGUES MALAQUIAS

Chefe do CETAD



Documento assinado eletronicamente por **Claudemir Rodrigues Malaquias, Auditor(a) Fiscal**, em 04/05/2023, às 14:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.economia.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **33758000** e o código CRC **8231F9D4**.



MINISTÉRIO DA FAZENDA  
Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil  
Subsecretaria de Tributação e Contencioso  
Coordenação-Geral de Tributação

## DESPACHO

Processo nº 18220.101080/2021-23

Tendo em vista o e-mail transcrito abaixo, do chefe da Copen/Cosit, encaminhe-se o presente processo à Coordenação de Assuntos Tributários da PGFN.

*"Prezados colegas – Dileg, retornei para essa divisão a providência 18220.101080/2021-23.*

*Tendo em vista o [Despacho 33758000](#), do Cetad, no processo SEI em referência, encaminhe-se este para a Coordenação de Assuntos Tributários da PGFN.*

*Atenciosamente,*

**André Rocha Nardelli**

*Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil*

*Coordenador de Contribuições Previdenciárias e Normas Gerais (Copen)*

*Coordenação-Geral de Tributação"*

Brasília, 04 de maio de 2023.

TATIANA DORNELES DE SOUZA CAMPANHA SANTANA

NOME DO SERVIDOR

Cargo do Servidor



Documento assinado eletronicamente por **Tatiana Dorneles de Souza Campanha Santana, Analista Tributário(a)**, em 04/05/2023, às 16:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.economia.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **33769166** e o código CRC **7BD92A99**.

Referência: Processo nº 18220.101080/2021-23.

SEI nº 33769166



## DESPACHO

### Processo nº 18220.101080/2021-23

Trata-se de processo encaminhado, a teor do Despacho ( 33769166), para fins de análise da classificação do nível de acesso do **PARECER SEI Nº 10081/2021/ME (16974347)**, classificado originariamente como ato preparatório, nos termos do art. 7º, § 3º, da lei nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação - LAI) c/c o art. 20, caput, do Decreto nº. 7.724/12, identificando-se hipótese de acesso restrito até a publicação do ato.

Da íntegra daquele Despacho, verifica-se que o processo foi enviado para o Consultente, a fim de que se manifestasse sobre a existência ou não de óbices à publicidade da informação, com o seguinte encaminhamento:

"Considerando que a LAI visa assegurar o direito fundamental de acesso à informação, de acordo com o seu art. 3º, por força do art. 5, XXXIII, da CRFB, a referida manifestação será reclassificada como ato público, caso o Consultente (SE-MF) não faça a referida manifestação no prazo de 30 (trinta) dias, a contar deste despacho, uma vez que a publicidade é garantida constitucionalmente no âmbito da Administração Pública (art. 37)".

Após, verifica-se que o processo tramitou pela Receita Federal do Brasil, retornando com o seguinte despacho:

À Coordenação-Geral de Tributação - Cosit

Para fins de subsidiar o atendimento ao pedido no Despacho SEI n. 33363109), de 28.04.2023, manifestamo-nos pela ausência de óbices à reclassificação do Parecer 10081 (16974347) como ato público, nos termos da legislação vigente.

Da manifestação em referência, verifica-se, com clareza, que não houve oposição à reclassificação do opinativo para público, providência essa que se recomenda seja materializada no âmbito desta Coordenação-Geral.

Ao depois, verifica-se que a questão de fundo objeto do **PARECER SEI Nº 10081/2021/ME (16974347)** foi reexaminada no Processo SEI nº18220.101421/2021-61, e culminou, inclusive, com a superação parcial do entendimento nele contido, como se verifica do inteiro teor daquele processo, em decorrência do Parecer aprovado pelo Advogado-Geral da União que se opôs à orientação da PGFN, no sentido de que os benefícios e incentivos federais de natureza tributária excluídos pelo § 2º do art. 4º da EC nº 109, de 2021, não devem ser computados na base de cálculo para fins da fixação das metas de que cuida o § 1º do art. 4º.

No corpo daquela análise, há o Despacho do AGU, proferido nos seguintes termos:

APROVO, nos termos do Despacho do Consultor-Geral da União nº 00615/2021/GAB/CGU/AGU, o PARECER nº 00055/2021/DECOR/CGU/AGU, ambos de 13 de setembro de 2021. Restituam-se os autos à Consultoria-Geral da União para a adoção das providências subseqüentes.

Com isso, para além de reclassificar o **PARECER SEI Nº 10081/2021/ME(16974347)** para público, sugere-se que este processo seja relacionado ao Processo SEI nº18220.101421/2021-61, bem como **todos os** opinativos ali constantes, proferidos no âmbito desta CAT, também sejam reclassificados para público, considerando o entendimento vinculante do tema proferido pela AGU, acima relatado.

À consideração.

**MARINA SOTERO GONTIJO**

Procuradora da Fazenda Nacional

De acordo. Ao Apoio para a adoção das medidas administrativas a seu cargo, dentre elas as seguintes:

1. reclassificar o PARECER SEI Nº 10081/2021/ME (6974347) para documento PÚBLICO, nos termos do art. 7, § 3º, da Lei nº 12.527, de 2011, c/c art. 20, *caput*, do Decreto nº 7.724, de 2012;
2. relacionar este processo ao Processo SEI nº 18220.101421/2021-61;
3. verificar se já foi cumprido, nos autos do Processo SEI nº 18220.101421/2021-61, o DESPACHO evento SEI PGACCAT-CAT-SERAP 18941059, que determinou, em 23/09/2021, a reclassificação dos seguintes opinativos desta CAT: PARECER SEI Nº 13874/2021/ME (evento SEI PGACCAT-CAT 18522075 e PARECER SEI Nº 14234/2021/ME (evento SEI PGACCAT-CAT 18658811).

**ANDRÉA KARLA FERRAZ**

Procuradora da Fazenda Nacional

Chefe de Divisão



Documento assinado eletronicamente por **Marina Sotero Gontijo, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 12/06/2023, às 10:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Andrea Karla Ferraz, Chefe(a) de Divisão**, em 12/06/2023, às 10:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.economia.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **34620869** e o código CRC **04543832**.