

O “PERDÃO BILIONÁRIO” ÀS DÍVIDAS DAS IGREJAS

Coluna Fiscal – JOTA – 24.9.2020

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/o-perdao-bilionario-as-dividas-das-igrejas-24092020>

A aprovação da Lei 14.057, publicada no último dia 11 de setembro, resultante do PL 1.581/2000, causou controvérsia e ocupou a mídia com muitas discussões, chamando a atenção para alguns temas interessantes no âmbito do Direito Financeiro que vale a pena analisar e esclarecer.

Embora destinada a disciplinar “o acordo com credores para pagamento com desconto de precatórios federais e o acordo terminativo de litígio contra a Fazenda Pública” e dispor “sobre a destinação dos recursos deles oriundos para o combate à Covid-19, durante a vigência do estado de calamidade pública”, a lei, em seu art. 9º, acrescenta dispositivo à lei do plano de custeio da Seguridade Social¹, que foi divulgado como um

1 Nova redação ao § 16 do art. 22 da Lei 8.212/1991, que dispõe sobre o plano de custeio da Seguridade Social, com a seguinte redação:

Art. 9º O art. 22 da Lei 8.212, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar acrescido do seguinte § 16:
“Art. 22. (...)”

§ 16. Conforme previsto nos arts. 106 e 110 da Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), o disposto no § 14 deste artigo aplica-se aos fatos geradores anteriores à data de vigência da Lei 13.137, de 19 de junho de 2015, consideradas nulas as autuações emitidas em desrespeito ao previsto no respectivo diploma legal.”

“perdão bilionário a dívidas de igrejas”². E produziu um inusitado ato do Presidente da República, que vetou o dispositivo e afirmou que, “se fosse deputado ou senador, votaria pela derrubada”.

Justifica uma análise mais cuidadosa para que se possa compreender o ato.

Embora essencialmente uma discussão de natureza tributária, são aspectos de Direito Financeiro que permitirão entender a celeuma que se instalou em relação a esse caso.

Inicialmente, é preciso chamar a atenção para o art. 150, VI, *b* da Constituição, que prevê a imunidade tributária religiosa, excluindo do campo de incidência tributária os impostos sobre os templos de qualquer culto³. Imunidade tributária antiga, muito conhecida e difundida no mundo todo, presente em nossas Constituições desde 1891, tendo o propósito de proteger a liberdade de consciência e crença religiosa, direito fundamental expressamente assegurado no art. 5º, VI da Constituição, dentre outros dispositivos, evitando que o Estado nela possa interferir por meio de instrumentos tributários.

Evidentemente, como em toda e qualquer norma jurídica, e especialmente nas tributárias, a interpretação sempre dá margem a dúvidas, que precisam ser esclarecidas pelos diversos instrumentos que o Direito oferece.

Nesse caso, entre elas está a extensão da abrangência do dispositivo, que se refere especificamente a impostos, e não a todas as demais espécies tributárias.

Em função disso, há que se esclarecer como fazer com as contribuições em geral, que não são impostos – portanto, formalmente não abrangidas pela imunidade –, mas contempláveis pela razão que a fundamenta, de preservar o respeito pelo Estado à liberdade de crença religiosa.

No caso da contribuição social da seguridade social devida pelos empregadores (Constituição, art. 195, I, *b*), a Lei 10.170, de 2000, concedeu o benefício fiscal de isenção aplicável às remunerações pagas pelas

2 Congresso perdoa dívidas de R\$ 1 bilhão de igrejas; Bolsonaro precisa sancionar (*Estadão*, 7.9.2020)

3 “Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (...) VI – instituir impostos sobre: (...) b) templos de qualquer culto (...).”

entidades religiosas e instituições de ensino vocacional aos ministros de confissão religiosa, como padres e pastores. No entanto, dúvidas interpretativas sobre o exato alcance e conteúdo desse dispositivo, bem como eventuais fraudes, motivaram cobranças dos valores e as multas impostas pelo Fisco, que tem sido objeto de litígio com referidas entidades, o que levou à edição da Lei 13.137, em 2015, introduzindo o § 14 na Lei 8.212/1991, e estabelecendo critérios interpretativos voltados a esclarecer o exato conteúdo do benefício fiscal. Não obstante, as dúvidas continuaram, bem como as cobranças pelo Fisco, os litígios e o não pagamento do tributo por muitas das entidades beneficiárias, gerando um passivo tributário desde o ano de 2000.

Outra contribuição, a contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas (CSSL), prevista na Lei 7.689/1988, também tem dado margem a controvérsias, uma vez que tem como fato gerador o lucro, que não está no escopo das entidades religiosas, não se justificando, ao menos em tese, a cobrança⁴.

Foi então que o PL 1581/2020 – já referido, de autoria do Deputado Marcelo Ramos (PL-AM) –, propôs, com a inserção em seu texto por emenda do Deputado David Soares (DEM-SP), dispositivos voltados: a) a esclarecer o sujeito passivo da CSSL e tornar nulas as autuações feitas com base em interpretação equivocada da legislação vigente; e b) a entender a interpretação dos benefícios fiscais aos fatos geradores desde a data do benefício, e anteriores à legislação que dispôs sobre critérios da interpretação da extensão do benefício, nos termos do art. 106 do Código Tributário Nacional, que são aplicáveis retroativamente, anulando-se as autuações emitidas.

O montante estimado com os valores dos tributos que deixarão de ser arrecadados com a implementação da lei é da ordem de 1 bilhão de reais, segundo divulgado pela mídia⁵.

E é nesse momento que entram questões relevantes e interessantes de Direito Financeiro, e permitem compreender a essência da gestão fiscal responsável e a inusitada atitude do Presidente Bolsonaro, ao vetar

4 Sobre a questão específica, veja-se o texto de Thiago Vieira e Jean Regina, “Ninguém renuncia àquilo que não tem” (*Gazeta do Povo*, 12.9.2020).

5 Congresso perdoa R\$ 1bi em dívidas das igrejas; Bolsonaro precisa sancionar (*Uol-Economia*, 7.9.2020; *Estadão*, mesma data).

a parte da lei que tornava nulas as autuações relacionadas à CSSL, ao mesmo tempo que recomendava aos integrantes do Poder Legislativo Federal derrubar seu próprio veto.

A gestão fiscal responsável pressupõe ação planejada e transparente, que devem prevenir riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, e isto inclui a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receitas (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, art. 1º, § 1º), como é o caso de benefícios fiscais, entre os quais incluem-se as isenções e anistias ora mencionados que motivaram esse debate. E que, como se pode notar, não são nada desprezíveis, envolvendo expressivas quantias de recursos.

A LRF, ao tratar mais especificamente do tema, exige que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deve vir acompanhada de estimativa do seu impacto orçamentário-financeiro, demonstração de que foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, sem afetar a meta de resultados fiscais, e estar acompanhada de medidas de compensação (art. 14, *caput* e incisos I e II).

Cabe às leis de diretrizes orçamentárias (LDO) regular o tema, estabelecendo regras sobre o equilíbrio de receitas e despesas (LRF, art. 4º, I, *a*), e é o que se verifica na LDO da União vigente (Lei 13.898/2019), que em seu art. 116 reproduz a exigência, só permitindo a aprovação do projeto de lei nesse sentido que venha acompanhado da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada. O que está em perfeita consonância com a Constituição, conforme art. 113 do ADCT, instituído pela emenda constitucional “do teto de gastos”, a EC 95/2016, segundo a qual a “proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”.

Submetido o projeto de lei ao Presidente sem cumpridos esses requisitos, não lhe é permitido sancioná-lo, ainda que com ele concorde no mérito, pois incorrerá em descumprimento da legislação vigente, ficando suscetível às sanções que possam incidir sobre o ato.

Daí porque se constata haver razões jurídicas fundadas para o veto parcial⁶, mas que certamente contrariaram sua vontade de ver aprovado um projeto que entendeu meritório, dando origem à inusitada declaração

6 Foi mantida a anistia para as multas pelo não pagamento das contribuições previdenciárias, e vetadas a isenção para a CSSL e a anistia pelas multas recebidas pelo seu não pagamento.

de desejo que seu próprio veto seja derrubado pelo Congresso, até que não se resolva situação, sugerindo a apresentação de uma emenda constitucional (PEC)⁷.

Disso, algumas lições importantes podem ser extraídas.

De início, vê-se o quão complexa é a legislação tributária vigente no Brasil atualmente, e quanta energia se desperdiça com as controvérsias e litígios nesse assunto, o que nada contribui para o desenvolvimento do país. Pelo contrário, somente o trava, sendo bem-vindas alterações que promovam sua simplificação e clareza.

Também há que se constatar não serem adequadas medidas apresadas e improvisadas, sendo sempre melhor identificar o quanto antes os problemas e propor soluções que sejam compatíveis com o ordenamento jurídico e a gestão financeira, tanto do setor público quanto dos que com ele se relacionam, promovendo segurança jurídica a todos os envolvidos, e permitindo que possam agir de forma planejada e transparente.

Por fim, mostra como é necessário compreender com exatidão as questões divulgadas pela mídia, a fim de que não se tenha uma visão distorcida dos fatos, por qualquer razão, seja ela política, ideológica ou mesmo técnica. Conhecer bem os fatos é fundamental, tanto para sobre eles opinar, como para ter a perfeita e justa noção a respeito dos atos e dos envolvidos. E principalmente para poder colaborar com soluções adequadas.

⁷ Jair Messias Bolsonaro, tuíte de 14.9.2020, 5h19 (“As absurdas multas às igrejas”). Twitter.com.

