

TCU erra ao interpretar uso de prejuízo fiscal na transação tributária

03/12/2025

O TCU (Tribunal de Contas da União) divulgou recentemente relatório no processo TC 007.099/2024-0 apontando supostos riscos no uso de Prejuízo Fiscal (PF) e Base de Cálculo Negativa da CSLL (BCN) como forma de amortização de débitos na transação tributária federal. Para o órgão de controle, esses instrumentos funcionariam como “descontos” geradores de renúncia fiscal, exigindo limitações adicionais.

A conclusão, porém, não encontra respaldo na legislação vigente, tampouco na doutrina contábil ou na racionalidade econômica que fundamenta o modelo de transação.

Natureza jurídica clara: PF/BCN não são benefícios, mas direitos creditórios

O prejuízo fiscal é instituto consolidado há décadas na legislação do IRPJ. De acordo com os artigos 42 e 43 [1] da Lei nº 8.981/1995 e com o CPC 32, trata-se de ativo fiscal diferido, constituído a partir de perdas patrimoniais efetivamente apuradas e escrituradas. Não é subsídio, não é renúncia e não é concessão discricionária da administração.

Quando utilizado na transação, o PF/BCN opera como meio de extinção do crédito tributário, nos termos do artigo 170 do CTN [2], jamais como redução ou abatimento unilateral.

Lei 13.988/20 afasta interpretação do TCU

A reforma promovida pela Lei nº 14.375/2022 incluiu o §1º-A [3] ao artigo 11 da Lei nº 13.988/2020, estabelecendo que após a aplicação dos descontos legais, o contribuinte poderá utilizar PF/BCN para amortizar até 70% do saldo remanescente. Ou seja: primeiro vêm os descontos; depois, o PF/BCN, como forma de pagamento; o uso é limitado, controlado e regulado por lei complementar.

A tentativa de qualificar o PF/BCN como “desconto” ignora a própria estrutura legal, além de contrariar a sistemática dos tributos sobre o lucro.

Transação tributária: política pública que aumentou a arrecadação

Os números da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) são incontestáveis. São R\$ 61,3 bilhões recuperados em 2024, um recorde histórico, sendo R\$ 34,1 bilhões apenas por transações. Foram mais de 3,2 milhões de acordos firmados desde 2019.

A transação não é Refis: o modelo atual é calibrado com base na recuperabilidade do crédito, na capacidade de pagamento e em análises sofisticadas previstas na Portaria PGFN nº 6.757/2022 [4].

Limitar o uso de PF/BCN sob argumento de “renúncia fiscal” parte de premissa incorreta: os créditos contemplados são irrecuperáveis ou de difícil recuperação, conforme determina o artigo 2º da Lei 13.988/2020. Não há renúncia possível sobre valores que nunca seriam recuperados.

TCU



Spacca



opinião

Comparar transação com antigos Refis é um erro metodológico

O TCU utiliza como referência problemas históricos dos parcelamentos especiais. Mas a comparação não se sustenta:

- os Refis eram generalizados; a transação é customizada;
- parcelamentos antigos não avaliavam capacidade de pagamento; hoje existe o Capag;
- o uso de PF/BCN no Refis era amplo; hoje, é limitado a 70%, auditado e glosável.

O relatório ignora essas diferenças e conclui, de forma indevida, pela necessidade de restrição legal adicional.

Controle e integração de sistemas são necessários, restrição de direitos, não

Há pontos válidos no relatório: de fato, é importante integrar bases da Receita Federal e da PGFN, padronizar informações e aprimorar o e-Sapli [5]. Mas isso não autoriza restringir hipóteses legais de utilização do PF/BCN, muito menos reinterpretar a lei para criar limites inexistentes.

A Constituição é expressa: somente a lei pode estabelecer formas de extinção do crédito tributário (artigo 150, I [6]).

Ao propor limitações, o TCU ultrapassa sua função fiscalizatória e adentra terreno legislativo.

Conclusão

A crítica central do TCU baseia-se em um equívoco: tratar o prejuízo fiscal como benefício fiscal. A lei é clara: o PF/BCN é direito creditório do contribuinte e pode, sim, ser utilizado como forma de pagamento na transação tributária, dentro dos limites definidos pelo legislador.

A transação é, hoje, a política pública mais eficiente de recuperação de créditos tributários. Vincular o uso de PF/BCN à suposta renúncia de receita — além de juridicamente incorreto — ameaça um modelo que vem aumentando a arrecadação, reduzindo litígios e fortalecendo a conformidade fiscal.

A solução está em aperfeiçoar controles, não em restringir direitos nem reinterpretar a lei contra seu próprio texto.

[1] Art. 42. A partir de 1º de janeiro de 1995, para efeito de determinar o lucro real, o lucro líquido ajustado pelas adições e exclusões previstas ou autorizadas pela legislação do Imposto de Renda, poderá ser reduzido em, no máximo, trinta por cento.

Parágrafo único. A parcela dos prejuízos fiscais apurados até 31 de dezembro de 1994, não compensada em razão do disposto no caput deste artigo poderá ser utilizada nos anos-calendário subsequentes.

Art. 43. Poderão ser registradas, como custo ou despesa operacional, as importâncias necessárias à formação de provisão para créditos de liquidação duvidosa.

[2] Art. 170. A lei pode, nas condições e sob as garantias que estipular, ou cuja estipulação em cada caso atribuir à autoridade administrativa, autorizar a compensação de créditos tributários com créditos líquidos e certos, vencidos ou vincendos, do sujeito passivo contra a Fazenda Pública.

[3] § 1º-A. Após a incidência dos descontos previstos no inciso I do caput deste artigo, se houver, a liquidação de valores será realizada no âmbito do processo administrativo de transação para fins da amortização do saldo devedor transacionado a que se refere o inciso IV do caput deste artigo e será de critério exclusivo da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, para créditos em contencioso administrativo fiscal, ou da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, para créditos inscritos em dívida ativa da União, sendo adotada em casos excepcionais para a melhor e efetiva composição do plano de regularização.

[4] Regulamenta a transação na cobrança de créditos da União e do FGTS.



[5] e-SAPLI é um sistema da Receita Federal que permite o acompanhamento de informações fiscais, como o Sistema de Acompanhamento de Prejuízo Fiscal e Lucro Inflacionário (SAPLI),

[6] Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: I – exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2025-dez-03/tcu-erra-ao-interpretar-o-uso-de-prejuizo-fiscal-na-transacao-tributaria-o-que-a-lei-realmente-preve/>