



Senado Federal

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária da MP nº 438, de 01.08.2008

Brasília, 07 de agosto de 2008.

Assunto: Subsídios para o exame da adequação orçamentária e financeira da MP nº 438, de 01.08.2008, que “dispõe sobre medidas tributárias aplicáveis às doações em espécie recebidas por instituições financeiras públicas controladas pela União e destinadas a ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável das florestas brasileiras.”

Interessado: Secretaria de Comissão Mista

1. Da Medida Provisória

O Poder Executivo, por meio da Mensagem nº – CN, de ... (nº ..., de ..., na origem), enviou ao Congresso Nacional a Medida Provisória (MP) nº 438, de 01.08.08, que “dispõe sobre medidas tributárias aplicáveis às doações em espécie recebidas por instituições financeiras públicas controladas pela União e destinadas a ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável das florestas brasileiras”.

Segundo a Exposição de Motivos (EM) nº 128/2008 – MF, de 31.07.2008, que encaminhou a proposta da MP ao Presidente da República, o texto legal suspende a incidência das Contribuições para o PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS sobre as referidas doações, devendo a sua destinação ser efetivada em até dois anos contados do mês seguinte ao do recebimento. Após a destinação dos recursos a suspensão converter-se-á em alíquota zero.



Senado Federal Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Mais especificamente, o objetivo da medida é manter a integralidade dos recursos originários de contribuições voluntárias de pessoas, países e instituições que desejem apoiar os esforços da sociedade brasileira para a conservação das florestas .

As despesas vinculadas às essas doações não poderão ser deduzidas da base de cálculo das mencionadas contribuições sociais. O Decreto nº 6.527/08, entretanto, em seu art. 1º, § 3º, autoriza a instituição financeira pública (BNDES) a deduzir das doações a importância de até 3% a título de custos operacionais no gerenciamento dos recursos e demais despesas correlatas.

As doações também poderão ser destinadas ao desenvolvimento de ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável dos biomas brasileiros e em outros países tropicais.

Para efeitos de controle do benefício, a MP estabelece que a instituição financeira objeto da doação deverá manter registro identificando o doador e efetuar uma contabilidade em separado dos respectivos recursos. No caso da não destinação dos recursos dentro do prazo previsto, a instituição financeira fica obrigada a recolher as contribuições não pagas, acrescidas de juros e multa de mora, na forma da lei.

2. Das Disposições Legais sobre a Adequação Orçamentária e Financeira

Relativamente à criação de benefícios tributários, o art. 14 da LRF determina que a sua concessão deverá estar acompanhada do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar a sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na LDO e a, pelo menos, uma das seguintes condições:

- I- *demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;*
- II- *estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.*

E mais, de acordo com o § 2º, do mesmo artigo:

“Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer de condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.”

3. Do Impacto Fiscal Decorrente da MP

Embora a MP em comento estime que haverá renúncia de receita de R\$ 50 milhões (R\$ 7 milhões no PIS/PASEP e R\$ 43 milhões na COFINS) em cada um dos



Senado Federal

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

exercícios de 2008, 2009 e 2010, entendemos que a desoneração prevista não deveria, ao longo do tempo, causar impacto fiscal negativo nas contas públicas federais como um todo, pois, se de um lado, poderia haver perda de receita para o Tesouro, de outro, a instituição financeira pública apresentaria lucro maior ao que ocorreria caso o tributo lhe fosse cobrado nessas operações¹.

O regime de incidência das contribuições do PIS e da COFINS aplicável às operações de instituições financeiras ainda é o cumulativo (o regime modal é o não-cumulativo, adotado a partir de 2003/2004). O valor dos tributos a pagar é obtido aplicando-se as alíquotas sobre a base de cálculo constituída pela diferença entre a receita bruta auferida deduzida das despesas incorridas nas operações de intermediação financeira (custo de captação). Ou seja, a tributação incide sobre o chamado *spread* (Lei nº 10.637/2002, art. 8º, I; Lei nº 10.833/2003, art. 10, I e Lei nº 9.718/1998, art.3º, §§ 6º a 9º).

Como, na hipótese das mencionadas doações as aplicações serão a fundo perdido, foi editada a MP nº 438/08 suspendendo a exigência daqueles tributos, de modo a não reduzir o impacto financeiro da intenção do doador.

Esse ato legal, porém, prevê que as despesas vinculadas às doações (custos operacionais do agente financeiro) não poderão ser deduzidas da base de cálculos das contribuições, com o objetivo de tributar somente as rendas desse serviço. Pelo § 3º do art. 1º do Decreto nº 6.527, de 01.08.08, o BNDES, gestor do Fundo Amazônia, foi autorizado a deduzir do valor das doações a importância de até 3% para cobertura de seus custos operacionais e demais despesas relacionadas com o gerenciamento desses recursos.

A MP aponta, ainda, que para 2008 a perda de receita será compensada por meio de Decreto de execução orçamentária (sem especificar que programação será cancelada) de forma a não afetar o cumprimento da meta fiscal já estabelecida na LDO. Para os anos de 2009 e 2010 o ajuste será efetuado quando da elaboração do respectivo Projeto de Lei Orçamentária.

Como vimos, a medida não afetará os resultados fiscais ao longo do tempo do setor público federal consolidado, podendo, porém, afetar o resultado programado para um exercício, dada a defasagem temporal entre a obtenção do lucro pela instituição financeira pública e a sua distribuição ao Tesouro.

Porém, entendemos que o referido ajuste em 2008 não é procedente, pois não há previsão orçamentária de receita da incidência daquelas contribuições sobre as doações objeto da MP nº 438/08 e, nem tampouco, essas doações estão programadas para financiar outras ações contidas na lei orçamentária².

¹ Em 2001, o BNDES distribuiu 55,4% do seu lucro líquido ao Tesouro; em 2002 distribuiu a integralidade desse lucro; em 2003 distribuiu apenas 25%; em 2004 e 2005 praticamente distribuiu todo o seu lucro líquido; em 2006 voltou a distribuir pouco, ou seja, 30,6% e, em 2007, estava previsto para distribuir quase a metade. As estatísticas informam que o lucro de um exercício é distribuído no exercício seguinte.

² No PLO2008, nas fontes 194 (Doações para o combate à fome); 195 (Doações de entidades internacionais); 196 (Doações de pessoas ou instituições privadas nacionais) há, respectivamente, previsão de receitas de R\$ 598,4 mil; R\$ 145,4 milhões; R\$ 30,2 milhões.



Senado Federal

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Embora a referida MP não faça menção explícita, muito provavelmente essas doações serão destinadas ao citado Fundo Amazônia, estabelecido pelo Decreto nº 6.527/08, levando a que, portanto, fique fora do Orçamento da União³.

A esse respeito cabem duas observações. A CF de 1988, em seu art. 165, § 5º, inciso I e III, estabelece que a lei orçamentária anual compreenderá:

"I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público."

E mais, em seu art. 167, inciso IX, **veda a instituição de fundos** de qualquer natureza, **sem prévia autorização legislativa**.

Como se nota, a intenção do legislador constituinte foi colocar regras claras, dotadas de travas jurídicas, para permitir um orçamento uno e transparente para toda a administração pública, fato esse que não ocorria anteriormente e que possibilitava uma elevada dispersão de fontes de gastos, dificultando, ou até mesmo impedito, uma exata identificação do resultado fiscal da atuação do Estado.

4. Conclusão

Entendemos que a MP nº 438/08, do ponto de vista quantitativo, é adequada do em termos orçamentários, não impactando negativamente o resultado fiscal do setor público federal.

Entendemos, ainda, ser incorreto fazer ajuste na programação de 2008 porque a lei orçamentária desse exercício não prevê a aplicação dos recursos derivados da cobrança das referidas contribuições sociais sobre as doações objeto da MP em comento e, nem tampouco, essas doações são previstas na lei orçamentária de 2008 financiando outras programações de gastos.

Alertamos, porém, para o fato de que os recursos a serem captados como doação, objeto da MP em comento, serão destinados ao Fundo Amazônia (Decreto nº 6.527/08), gerido pelo BNDES, e que tanto a criação desse fundo como a sua provável não

³ O BNDES somente integra o orçamento de investimentos das empresas estatais federais e pelos dividendos que paga à União. Essa entidade também não integra o resultado primário das empresas estatais, pois não pertence ao setor produtivo estatal. Porém, para a formação do resultado nominal deveria participar, pois, em geral, suas operações de financiamento são realizadas embutindo um subsídio implícito de encargos financeiros. Há, nas informações complementares ao orçamento anual, um demonstrativo das aplicações do BNDES. Esse demonstrativo visa a atender comando da LDO que determina detalhamento das operações das agências oficiais de fomento. O demonstrativo, porém, é muito genérico, faltando, entre outras, detalhar as aplicações a fundo perdido que a instituição realiza, financiadas com parte do lucro obtido nas operações regulares de financiamento (Fundo Social).



Senado Federal

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

integração ao Orçamento da União estão em desacordo com os arts. 167, IX e 165,§ 5º, respectivamente, da Constituição Federal.

José Rui Gonçalves Rosa
Consultor de Orçamentos