

**Compensação do impacto orçamentário-
financeiro de gastos tributários:
PLP 87/2011 ou LDO/2012?
As conflitantes posições adotadas pelo
Poder Executivo.**

**Cláudio Riyudi Tanno
Eber Zoehler Santa Helena
Mário Luis Gurgel de Souza
Sérgio Tadao Sambosuke
Sidney José de Souza Junior**

I. OBJETIVO

As conflitantes posições adotadas pelo Poder Executivo quanto à compensação do impacto orçamentário-financeiro das proposições que criem gasto tributário (renúncias de receitas) é o objeto desta Nota Técnica. Um fim de semana separam posições diametralmente opostas do Poder Executivo quanto aos mecanismos de compensação.

Na sexta-feira, 12.08.2011, publicou a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2012, Lei nº 12.465/2011, com os vetos presidenciais, dentre os quais destaca-se o veto oposto ao art. 90, § 6º, dispositivo que previa exatamente o mecanismo utilizado no PLP 87/2011, sob o argumento de sua “inviabilidade”.¹

Na segunda-feira, 15.08.2011, o Poder Executivo propôs a compensação do impacto orçamentário-financeiro do PLP 87/2011 com a correspondente redução da receita orçamentária para 2012, a ser incluída na proposta orçamentária para o exercício de 2012, PLOA/2012.²

Assim, o Poder Executivo apresentou, em 15.08.2011, o Projeto de Lei Complementar-PLP nº 87/2011, o qual foi apensado ao PLP nº 591/2010 e distribuído à Comissão de Finanças e Tributação - CFT para exame de seu mérito e de sua admissibilidade em termos de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira, nos termos do art. 53, II, c/c art. 32, X, “h”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD. A proposição se encontra em regime de tramitação com a urgência do art. 155 do RICD e exame concomitante da CFT e CCJC.

O parecer da CFT proposto pelo relator, Deputado Cláudio Puty, conclui pela inadequação orçamentário-financeira da proposição principal, PLP nº 591/2010, e adequação de seu apensado PLP 87/2011.³

¹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Msg/VEP-312.htm

² <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=515433>

³ <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=484191>



O Projeto de Lei Complementar nº 87/2011 e seu principal PLP nº 591/2010, de iniciativa parlamentar, propõem a alteração da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.

A presente Nota Técnica busca verificar a compatibilidade e adequação orçamentário-financeira do PLP 87/2011, em face da interpretação dada pelo Poder Executivo aos mecanismos de compensação do impacto orçamentário-financeiro contemplados nas leis financeiras pátrias, em especial na Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF e nas Leis de Diretrizes Orçamentárias da União para 2011 e 2012, Lei nº 2.309/10, LDO/2011, e Lei nº 12.465/11, LDO/2012, respectivamente.

II. IMPACTO ORÇAMENTÁRIO FINANCEIRO DO PLP 87/2011 E COMPENSAÇÃO PROPOSTA.

O PLP 87/2011, apresenta evidente impacto orçamentário-financeiro para os Erários da União, Estados e Municípios, ao atualizar os limites de receita bruta anual para enquadramento das empresas nos benefícios tributários inseridos no Programa Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.

Assim, o limite para microempresa é elevado de R\$ 240.000,00 para R\$ 360.000,00, o de empresa de pequeno porte de R\$ 2.400.000,00 para R\$ 3.600.000,00 e o de microempreendedor individual de R\$ 36.000,00 para R\$ 60.000,00 de receita bruta anual.

O PLP 87/2011 ainda propõe que a ME ou a EPP possam exportar mercadorias, sem exclusão do regime, até o limite atual de receita bruta previsto para o Simples Nacional, além de permitir a permanência

durante o exercício financeiro daquele que exceda o limite em até 20%, além de outros benefícios tributários.

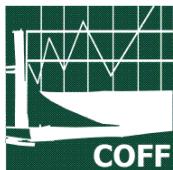
Todas essas medidas indutoras da atividade econômica desenvolvida por micro e pequenos empresários têm seu custo para o Erário em termos de renúncias de receitas sob a forma de gastos tributários federais e subnacionais, pois afetam os estados e municípios igualmente.

O impacto orçamentário-financeiro das medidas de renúncias de receitas públicas federais é reconhecido, mas não especificado, na Exposição de Motivos nº 129/2011-MF, de 9.08.2011, que encaminha o PLP 87/2011. O item 32 da EM expressamente oferece como compensação orçamentária e financeira, exigida pelo art. 14 da LRF, a redução proporcional das receitas estimadas na proposta orçamentária para 2012, ainda por ser apresentada ao Congresso Nacional em 31.08.2011, nos seguintes termos:

32. Em conformidade com o disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, informa-se que estas alterações implicam renúncia fiscal no valor de R\$ 5.326 milhões para o ano de 2012; R\$ 5.875 milhões para o ano de 2013 e R\$ 6.477 milhões para o ano de 2014, que serão devidamente consideradas na estimativa de receita das respectivas propostas orçamentárias anuais. Para o ano de 2011, não há renúncia fiscal.

A menção ao preceito fixado no art. 14 da LRF reconhece a renúncia de receita e delimita seus mecanismos de compensação, como estatuído no mesmo art. 14, a seguir transscrito:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois



seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias 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.

(...)

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

Observa-se que o Poder Executivo faz uso do inciso I do citado dispositivo da LRF para justificar a adequação orçamentário-financeira do PLP 87/2011.

Todavia, a possibilidade de utilização desse mecanismo de compensação de renúncia de receitas, pela inclusão de seu impacto na estimativa de receita da lei orçamentária, tem sido reiteradamente objeto de voto presidencial a dispositivos correlatos constantes da lei de diretrizes orçamentárias.

III. MECANISMOS DE COMPENSAÇÃO DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO FINANCEIRO DO PLP 87/2011 E OS VETOS DO PODER EXECUTIVO ÀS LDOS 2011 E 2012.

A seguir são transcritos os vetos presidenciais opostos à LDO/2011 e LDO/2011 quanto aos dispositivos suprimidos, as justificativas



apresentadas pelo Executivo e a análise das Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

As análises dos vetos presidenciais opostos aos dispositivos inseridos pelo Congresso Nacional às leis de diretrizes orçamentárias fazem parte das Notas Técnicas Conjuntas: NTC nº 4/2010 ⁴ e NTC nº 06/2011 ⁵, a seguir transcritas:

LEI N° 12.309, de 09/08/2010 - LDO/2011

VETO PRESIDENCIAL AO MECANISMO DE COMPENSAÇÃO DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO INSERIDO PELO CONGRESSO NACIONAL:

Dispositivos vetados: § 6º do art. 93 e inciso XXXIV do Anexo II (consideração e especificação do valor da renúncia de receita na LOA)

“§ 6º Na estimativa das receitas do Projeto de Lei Orçamentária de 2011, o Poder Executivo deverá considerar e especificar o valor da renúncia de receita decorrente de proposições legislativas de sua autoria em tramitação no Congresso Nacional.”

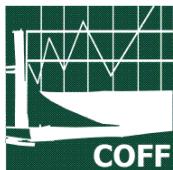
“XXXIV - demonstrativo de proposições de autoria do Poder Executivo em tramitação no Congresso Nacional até 31 de agosto de 2010 e que acarretem redução da receita ou aumento da despesa obrigatória previstas para 2011, indicando os respectivos montantes e se a proposta orçamentária já contempla as alterações ou se há necessidade de outras medidas compensatórias para adequação da proposta orçamentária;”

RAZÕES DO VETO

“Os dispositivos impedem que sejam consideradas para a estimativa de receita constante do Projeto de Lei Orçamentária a efetiva probabilidade de aprovação de proposições legislativas

⁴ http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/lde/lde2011/NTC_04_2010.pdf

⁵ <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamento/brasil/orcamentouniao/estudos/2011/ntc006.pdf>



instituidoras de renúncias de receitas, bem como os efeitos de eventuais alterações realizadas no âmbito do Poder legislativo.”

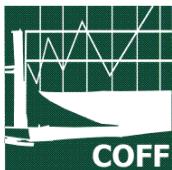
ANÁLISE DAS CONSULTORIAS

“Os dispositivos em análise visavam tornar conhecido e explicitado o impacto orçamentário de proposições legislativas de autoria do Poder Executivo, geradoras de renúncia de receita, que tramitam juntamente com o projeto de lei orçamentária. Objetivavam demonstrar a compatibilidade orçamentária da legislação em tramitação no Congresso Nacional, de autoria do Executivo, que acarrete renúncia de receitas da União com a proposta orçamentária apresentada pelo mesmo Poder Executivo.

Não raro, esses projetos de lei ou medidas provisórias são encaminhados sem a devida mensuração de seus efeitos sobre a arrecadação, trazendo sérios inconvenientes não só para a adequada análise de seu teor, como para a própria identificação das disponibilidades de receitas efetivamente contidas na previsão orçamentária.

As disposições vetadas tinham, portanto, um cunho saneador, ao eliminar os inconvenientes ocasionados pelo encaminhamento do projeto de lei orçamentária sem que tenham sido computados os efeitos negativos sobre a receita estimada de proposições que o próprio Poder Executivo pretende ver aprovadas pelo Congresso Nacional. De outra forma, caberia ao Poder Legislativo a tarefa de promover reestimativas e medidas compensatórias, nem sempre consentâneas com o entendimento do Poder Executivo, comprometendo o bom andamento do processo orçamentário e dando margem a imposição de vetos que aprofundam a já reduzida margem de possibilidades para o emendamento parlamentar.

Como os dispositivos são necessários à demonstração da neutralidade fiscal dos denominados gastos tributários, despesas indiretas que hoje representam mais de R\$ 113,8 bilhões para a União em 2011, conforme estimativas do Executivo, Anexo III.5 – Quadro I – da LDO 2011, o



veto compromete a qualidade da peça orçamentária, ao descumprir o princípio basilar do conservadorismo que deve reger a contabilização da receita e da despesa pública.”

LEI N° 12.465, de 12/08/2011 - LDO/2012

VETO PRESIDENCIAL AO MECANISMO DE COMPENSAÇÃO DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO INSERIDO PELO CONGRESSO NACIONAL:

“26. Art. 90, § 6º (propostas de renúncia de receita do Poder Executivo no PLOA)

“§ 6º Na estimativa das receitas do Projeto de Lei Orçamentária de 2012, o Poder Executivo poderá considerar e especificar o valor da renúncia de receita decorrente de proposições legislativas de sua autoria apresentadas em 2011 e em tramitação no Congresso Nacional.”

RAZÕES DO VETO

“A estimativa de receita deve levar em consideração apenas as proposições já aprovadas, e não aquelas ainda em tramitação no Congresso. As modificações de seus textos ao longo das discussões no âmbito do Congresso Nacional tornam inviável a previsão do montante da renúncia que decorrerá de sua formatação final.”

ANÁLISE DAS CONSULTORIAS

O dispositivo restringe-se ao óbvio: demonstrar a compatibilidade orçamentária da legislação em tramitação no Congresso Nacional, de autoria do Executivo, que acarrete renúncia de receitas da União com a proposta orçamentária apresentada pelo mesmo Poder Executivo, observe-se: como faculdade do Poder Executivo.

As razões do veto afirmam que “A estimativa de receita deve levar em consideração apenas as proposições já aprovadas, e não aquelas ainda em tramitação no Congresso”. Ocorre que desde a LDO/1990, Lei nº 7.800, de

10.07.1989, art. 36, § 1º, ou seja, há mais de vinte e um anos, o Poder Executivo tem-se utilizado de receitas ainda não aprovadas quando do envio de sua proposta orçamentária, as denominadas receitas condicionadas, previstas inclusive no mesmo art. 90.

Assim, para o Executivo, a estimativa das receitas na lei orçamentária anual só pode incorporar aumentos de receitas tributárias, por serem previsíveis, já reduções de receita resultantes de benefícios tributários não podem ser incorporados, por não serem previsíveis. Difícil justificar tecnicamente tal dicotomia.”

Observamos que o impacto orçamentário-financeiro da proposição em exame não considera seu reflexo para as receitas estaduais e municipais, restringindo-se às renúncias de receitas federais.

A ausência decorre dos reiterados vetos opostos há mais de seis anos em dispositivos das LDOs exigindo, inicialmente, estimativa e compensação, hoje, só estimativa do impacto orçamentário-financeiro para outros entes da Federação por legislações federais que criem ou aumentem gastos tributários para tais entes, como no caso em tela, a exemplo do art. 91, § 6º, da LDO/2011 vigente, que previa:

“§ 6º Os projetos de lei e medidas provisórias que, direta ou indiretamente, acarretem renúncia de receita tributária, financeira, patrimonial ou de transferências de Estado, do Distrito Federal ou de Município deverão ser acompanhados da estimativa do impacto orçamentário-financeiro na arrecadação desses entes.”

O argumento apresentado na justificação dos vetos é singelo: ele encontra dificuldades em realizar a estimativa. Tal fato é reconhecido pelo Poder Executivo ao vetar o § 6º do art. 91, *ipsis litteris*:

“A interdependência das ações econômicas promovidas pelo diversos entes federativos e a complexidade das variáveis envolvidas impedem a operacionalização do disposto no parágrafo.”⁶

IV. CONCLUSÕES

Assim, se consideradas as razões dos vetos presidenciais opostos aos arts. 93, § 6º da LDO/2011 e art. 90, § 6º da LDO/2012, e as Exposição de Motivos nº 129/2011 – MF, que encaminhou o PLP 87/2011, verifica-se contradição nas argumentações apresentadas:

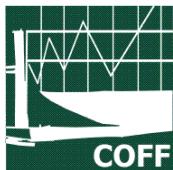
O Poder Executivo apresenta em sua Exposição de Motivos a estimativa do impacto orçamentário-financeiro da proposição em exame, PLP 87/2011, ainda em apreciação pelo Congresso Nacional, quantias essas “que serão devidamente consideradas na estimativa de receita das respectivas propostas orçamentárias anuais”.

Todavia, o mesmo autor, Poder Executivo, rejeita categoricamente, há dois anos seguidos, a inclusão no orçamento de renúncias decorrentes de proposições em tramitação no Congresso Nacional, por mostrar-se inviável, pois: “A estimativa de receita deve levar em consideração apenas as proposições já aprovadas, e não aquelas ainda em tramitação no Congresso. As modificações de seus textos ao longo das discussões no âmbito do Congresso Nacional tornam inviável a previsão do montante da renúncia que decorrerá de sua formatação final”.

Portanto, o Poder Executivo, em sua Exposição de Motivos, reconhece o primeiro mecanismo de compensação previsto no art. 14 da LRF, demonstrando a neutralidade fiscal de sua proposição:

“Art. 14 (...)

⁶ http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/lde/lde2011/NTC_04_2010.pdf



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;”

Tal reconhecimento fica patente na EM do PLP 87/2011: as renúncias serão devidamente consideradas na estimativa de receita das respectivas propostas orçamentárias anuais.

Todavia, tal possibilidade de compensação choca-se com o veto à LDO: a estimativa de receita deve levar em consideração apenas as proposições já aprovadas.

Conclusão: as posições adotadas pelo Poder Executivo são contraditórias e excludentes.

De fato, não há como considerar a informação do Poder Executivo de que o valor da renúncia de receita decorrente do PLP 87/2011, de sua autoria, está sendo levada em consideração na estimativa das receitas do Projeto de Lei Orçamentária de 2012 e concomitantemente aceitar as razões de veto à LDO/2012.

Por sua vez, em sendo inviável a previsão do montante da renúncia decorrente de proposições em tramitação no Congresso Nacional, como exposto no fundamento do veto à LDO/2012, não haveria como compensar na lei orçamentária o PLP 87/2011, o que por consequência impossibilitaria sua adequação orçamentário-financeira.

Brasília, 29 de agosto de 2011.

CLÁUDIO
RIYUDI TANNO

EBER ZOEHLER
SANTA HELENA

MÁRIO LUIS
GURGEL DE
SOUZA

SÉRGIO TADAO
SAMBOSUKE

SIDNEY
JOSÉ DE
SOUZA
JUNIOR

Consultores de orçamento e fiscalização financeira