

CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

Nota Técnica nº 15 /2008

Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 433, de 27 de maio de 2008, que “Reduz a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS incidentes na importação e na comercialização do mercado interno de farinha de trigo, trigo e pão comum e isenta do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM as cargas de trigo e de farinha de trigo, até 31 de dezembro de 2008”.

I – INTRODUÇÃO

Com base no art. 62, da Constituição Federal, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República submete ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem n.º 318/2008, a Medida Provisória - MP n.º 433, de 27 de maio de 2008, que “Reduz a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS incidentes na importação e na comercialização do mercado interno de farinha de trigo, trigo e pão comum e isenta do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM as cargas de trigo e de farinha de trigo, até 31 de dezembro de 2008”.

A presente Nota Técnica atende a determinação contida no art. 19 da Resolução n.º 1, de 2002, do Congresso Nacional, segundo o qual “o órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da casa a que pertencer o relator de medida provisória encaminhará aos relatores e à comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de medida provisória”.

II – SÍNTESE E ASPECTOS RELEVANTES

A MP n.º 433, de 2008, altera dois diplomas legais, vigorando tais alterações, nos termos do art. 3º, a partir da data de sua publicação, ocorrida em 28 de maio de 2008. O art. 1º acrescenta três incisos (XIV, XV e XVI) e dois parágrafos (1º e 2º) ao art. 1º da Lei n.º 10.925, de 23 de julho de 2004, reduzindo a zero, até 31 de dezembro de 2008, as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS incidentes na importação e

sobre a receita bruta de venda no mercado interno de trigo, farinha de trigo, pão comum e pré-misturas próprias para fabricação de pão comum, entendendo-se por pão comum o produto alimentício, obtido pela cocção de preparo contendo apenas farinha de trigo, fermento biológico, água, sal e/ou açúcar. Por sua vez, o art. 2º acrescenta dois incisos (VI e VII) e parágrafo único ao art. 14 da Lei n.º 10.893, de 13 de julho de 2004, isentando do pagamento do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM, até 31 de dezembro de 2008, o transporte aquaviário de cargas de trigo e de farinha de trigo.

Segundo a Exposição de Motivos Interministerial – EMI n.º 74, de 2008, dos Ministérios da Fazenda e dos Transportes, “a proposta objetiva reduzir o impacto no preço do pão comum dos aumentos de custos relativos a insumos e transporte”, decorrendo a relevância e urgência de sua edição do “quadro de abastecimento do trigo no mercado mundial em 2008”, de modo que as desonerações temporárias adotadas se mostraram necessárias “para atenuar os impactos do aumento do custo do trigo sobre o preço de item relevante na composição da cesta básica da população brasileira de menor renda... de maneira que seus efeitos se façam sentir de imediato, mitigando os efeitos de um cenário externo adverso em termos de elevação de preços”.

III – COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

O § 1º, do art. 5º da Resolução n.º 1, de 2002 – CN, que “Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências”, refere-se da seguinte forma ao exame de adequação orçamentária e financeira:

“Art. 5º.....

§ 1º O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.”

A Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2008 (Lei n.º 11.514, de 13 de agosto de 2007), em seu art. 98, condiciona a aprovação de lei que conceda ou amplie incentivo ou benefício fiscal ao cumprimento do disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o qual, por sua vez, determina:

“Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada 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.”

A MP n.º 433/08, foi editada com claro propósito de desonerar o trigo, e alguns de seus derivados, de tributos e contribuições, mitigando os efeitos inflacionários, sobre o mercado interno, de sua escassez no mercado internacional, de modo que implica em evidente renúncia de receitas tributárias. De fato, a própria EMI n.º 74, de 2008, já referida, admite expressamente uma renúncia total estimada em R\$ 600 milhões, prevista exclusivamente para 2008, que, nos termos do inciso II do art. 14 da LRF, *“deve ser compensada por aumento de receita proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição”*, visto não se tratar de renúncia que tenha sido considerada na previsão de receita da Lei Orçamentária Anual de 2008, exercício financeiro da entrada em vigor da MP n.º 433/08, afastando desde já a aplicação da condição alternativa contida no inciso I do art. 14 da LFR.

Cumpre, portanto, destacar inicialmente a inexistência no texto da MP n.º 433/08 de qualquer medida compensatória das desonerações por meio dela promovidas. Outrossim, a EMI n.º 74 limita-se a declarar, quanto a esse aspecto, que *“a renúncia será compensada por meio do Decreto de Execução Orçamentária de forma a não afetar o cumprimento da meta fiscal já estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias”*.

A solução empregada parece estar amparada no entendimento, externado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil - SRFB na Nota SRFB/COPAN n.º 43/2007, de que a LRF admitiria uma interpretação extensiva do seu art. 14 no sentido de que o *excesso de arrecadação* para o exercício financeiro em curso, apurado em eventual revisão da receita prevista na Lei Orçamentária vigente, efetuada por Decreto de Execução Orçamentária, pode ser utilizado na compensação legalmente exigida para a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária que implique em renúncia de receitas no exercício financeiro corrente. Tal entendimento foi, inclusive, referendado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN no Parecer PGFN/CAF n.º 2917/2007, com fundamento na finalidade que norteou a imposição legal de compensação da renúncia de receitas tributárias, qual seja, assegurar o cumprimento das metas fiscais estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro em que se daria a renúncia a ser compensada, além dos dois seguintes, quando for o caso.

Embora teleologicamente correto, esse entendimento exige algumas condições para sua aplicação em geral, que, no entanto, não foram observadas na edição da MP n.º 433/08.

Uma condição diz respeito à previsão expressa de que a compensação da renúncia de receita dela decorrente, especificamente para o exercício financeiro de sua entrada em vigor, se dará com o excesso de arrecadação já apurado em Decreto de Execução Orçamentária, estando este previamente baixado e inequivocamente identificado no próprio texto da proposição legislativa. Essa condição torna legalmente vinculada a consideração da renúncia de receita assim compensada na utilização do excesso de arrecadação como fonte de recursos financeiros para a proposição de créditos adicionais do exercício financeiro em curso, impedindo a múltipla destinação de um mesmo recurso e permitindo a aplicação controlada dessa alternativa de compensação a várias proposições que acarretem renúncia de receita no mesmo

exercício financeiro de entrada em vigor. Essa condição pode ser facilmente cumprida para aprovação das desonerações promovidas pela MP n.º 433/08, por emenda ao projeto de lei de conversão correspondente.

Outra condição seria a regulação prévia do modo como essa mesma alternativa de compensação passaria a poder ser aplicada às proposições legislativas de iniciativa de membro do Congresso Nacional que impliquem em renúncia de receitas tributárias a serem compensadas. Sob pena de flagrante afronta ao princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes da União, plasmado no art. 2º da Constituição Federal, essa condição torna-se essencial para conferir legitimidade na proposta de aplicação dessa alternativa de compensação tanto às proposições de iniciativa do Poder Legislativo, quanto àquelas oriundas do Poder Executivo. Nesta oportunidade, seria aceitável o uso dessa alternativa de compensação para conversão em lei da MP n.º 433/08, ainda que não haja qualquer regulação de sua aplicação às proposições legislativas de iniciativa de membro do Congresso Nacional, rejeitando-se seu uso em posteriores proposições de iniciativa do Poder Executivo até que tal regulação seja instituída.

Esses são os subsídios.

Brasília, 4 de junho de 2008.

MAURO ANTONIO ÓRREGO DA COSTA E SILVA
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira.