

Nota Técnica nº 22/2008

Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 449, de 3 de novembro de 2008, que “Altera a legislação tributária federal relativa ao parcelamento ordinário de débitos tributários, concede remissão nos casos em que específica, institui regime tributário de transição, e dá outras providências.”

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 958/2008, a Medida Provisória - MP n.º 449, de 3 de novembro de 2008, que “*Altera a legislação tributária federal relativa ao parcelamento ordinário de débitos tributários, concede remissão nos casos em que específica, institui regime tributário de transição, e dá outras providências*”.

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 449, de 2008, adota medidas tributárias e administrativas que tiveram como evidentes diretrizes principais o estímulo ao pagamento ou parcelamento de créditos, a redução de demandas no contencioso administrativo, a prevenção de litígios judiciais e a redução dos custos de administração do sistema de cobrança.

Segundo a Exposição de Motivos Interministerial – EMI n.º 161, de 2008, do Ministério da Fazenda, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério da Previdência e Assistência Social e da Advocacia Geral da União, a proposta “*estabelece medidas para unificar a legislação referente ao parcelamento ordinário de débitos tributários, inclusive os previdenciários; conceder remissão nos casos que específica; reduzir e agilizar o contencioso tributário; harmonizar as normas relacionadas às contribuições previdenciárias com a legislação relativa aos demais*

tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil; adequar, ante o advento das Leis n° 10.480, de 2 de julho de 2002, e n° 11.457, de 16 de março de 2007, as disposições da Lei no 9.469, de 1997, à nova realidade estrutural da Procuradoria-Geral Federal, necessária à centralização da cobrança da dívida ativa das autarquias e fundações públicas nas unidades previstas nos §§ 4° e 5° do art. 10 da Lei n° 11.457, de 2007; conferir maior agilidade na apuração de responsabilidades dos membros da carreira de Procurador Federal; uniformizar a disciplina referentes aos acréscimos moratórios (juros e multa de mora), encargos legais e parcelamento dos créditos das autarquias e fundações públicas federais inscritos em dívida ativa pela Procuradoria Geral Federal, harmonizando tais critérios com aqueles aplicados à dívida ativa da União; dispor sobre a baixa de inscrições no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ; instituir o Regime Tributário de Transição – RTT, a qual visa neutralizar os impactos dos novos métodos e critérios contábeis introduzidos pela Lei n° 11.638, de 28 de dezembro de 2007, na apuração das bases de cálculo de tributos federais nos anos de 2008 e 2009, bem como alterar a Lei n° 6.404, de 15 de dezembro de 1976, no esforço de harmonização das normas contábeis adotadas no Brasil às normas contábeis internacionais; e dar outras providências”.

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 449/08, foi editada tendo como uma de suas principais diretrizes o estímulo ao pagamento ou o parcelamento de créditos tributários, adotando medidas que implicam em evidente renúncia de receitas tributárias. De fato, a própria EMI n.º 161/2008, já referida, admite expressamente as seguintes estimativas de renúncia:

1) R\$ 1,8 bilhões, correspondentes à remissão dos débitos antigos de pequeno valor, prevista no art. 14 da MP;

2) R\$ 4 bilhões, correspondentes à anistia de multas por descumprimento de obrigações acessórias, em decorrência de baixa de inscrições no CNPJ, prevista no art. 51 da MP.

Os débitos objetos de ambas as renúncias são considerados incobráveis, a eles se aplicando, portanto, o inciso II do § 3º do art. 14 da LRF, nos termos do qual “o disposto neste artigo não se aplica ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança”, dispensando, então, a aplicação de ambas as condições alternativas contidas nos incisos I e II do *caput* deste mesmo artigo, acima transcritas.

Desnecessária para a adequação e compatibilidade financeira e orçamentária das referidas renúncias, portanto, a medida trazida, fora do texto da MP, pela EMI n.º 161/2008, segundo a qual “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”. Essa, no entanto, parece ser a única medida adotada para a compensação das demais renúncias implicadas pela MP, quais sejam, as decorrentes dos novos parcelamentos instituídos pelos art. 1º, 2º e 3º, que oferecem, a exemplo dos inúmeros parcelamentos promovidos nos últimos anos, remissões e anistias (juros e multas de mora, multas de ofício, encargos legais), com o intuito de incentivar o pagamento de débitos em atraso, inclusive decorrentes de parcelamentos anteriores, e para as quais sequer foram apresentadas estimativas de renúncia. Cumpre, portanto que seja examinada, mais uma vez, a jurisdição dessa medida, já adotada em várias Medidas Provisórias anteriores.

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, como em outras oportunidades, observadas na edição da MP nº 449/08.

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 nº 449/08, 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, mais uma vez, o uso dessa alternativa de compensação para conversão em lei da MP nº 449/08, 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, 9 de dezembro de 2008.

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