



Nota Técnica nº 23/2008

Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 451, de 15 de dezembro de 2008, que “Altera a legislação tributária federal, e dá outras providências.”

I – INTRODUÇÃO

Com base no art. 62, da Constituição, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República submete ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem n.º 1.005/2008, a Medida Provisória - MP n.º 451, de 15 de dezembro de 2008, que altera a legislação tributária federal, 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

No que se refere às alterações da legislação tributária, segundo a Exposição de Motivos – EM n.º 212, de 2008, do Ministério da Fazenda, a MP n.º 451, de 2008, visa estimular a solicitação de documento fiscal na aquisição de mercadorias e serviços, afastar temporariamente as exigências de regularidade fiscal nas operações de crédito realizadas com instituições financeiras públicas, incentivar as exportações brasileiras, aperfeiçoar a legislação da Contribuição para o PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS, acrescentar faixas de valores e respectivas alíquotas à Tabela Progressiva do IRPF, estender a áreas de livre comércio o mesmo tratamento tributário relativo à Contribuição para o PIS/PASEP e à COFINS conferido à Zona Franca de Manaus - ZFM e dá outras providências.

Quanto à reestruturação dos setores de aquicultura e pesca dos municípios de Santa Catarina, o art. 18 visa a inclusão dos referidos setores como beneficiários da subvenção econômica concedida pela União autorizada pela Lei nº 11.529, de 22 de outubro de 2007, no âmbito das operações de empréstimos e financiamentos com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, especificamente para as micro e pequenas empresas e para as empresas de comercialização, industrialização e beneficiamento de pescado, dos municípios do Estado de Santa Catarina que decretaram estado de calamidade ou estado de emergência, conforme Decreto Estadual nº 1.897, de 22 de novembro de 2008, e posteriores alterações.

A MP altera, ainda, a Lei nº 6.194, de 19 de dezembro de 1974, que dispõe sobre o Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres - Seguro DPVAT, de modo a mitigar o risco de pagamento das indenizações indevidas, com vistas a acelerar a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do seguro, atualmente em grave desequilíbrio atuarial.

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.”

No que pertine aos dispositivos propostos na MP que implicam concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, referem-se àqueles que alteram a legislação tributária e são reconhecidos na EM n.º 161/2008, já referida, onde prevê-se que *“produzirão impacto sobre a receita tributária estimado em R\$ 6.658 milhões para 2009, em R\$ 7.055 milhões para 2010, em R\$ 7.475 milhões para 2011, e em R\$ 7.919 milhões para 2012, e será considerada quando da elaboração do projeto de lei orçamentária anual. As medidas, portanto, estão em conformidade com o art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal”*.

Os arts. 7º, 8º e 9º objetivam incentivar as exportações brasileiras, ao criar nova hipótese de exclusão da base de cálculo da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS, deixando de tributar as receitas decorrentes de transferência onerosa, a outros contribuintes do ICMS, de créditos de ICMS originados de operações de exportação.

O art. 12 altera o art. 65 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, a fim de permitir que os fabricantes dos produtos monofásicos de que trata esse dispositivo - combustíveis, máquinas, autopeças, etc - aproveitem créditos relativos aos insumos dos produtos vendidos para a ZFM, excetuando as receitas auferidas nestas vendas das regras que as excluem da incidência a não-cumulativa da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS.

O art. 13 estende até 31 de dezembro de 2011 o prazo para celebração de contrato de arrendamento mercantil de aeronave ou dos motores a ela destinados, celebrado por empresa de transporte aéreo público regular, de passageiros ou de cargas, com o benefício previsto no art. 16 da Lei nº 11.371, de 28 de novembro de 2006. Tal benefício consiste na redução a zero da alíquota do

imposto de renda na fonte incidente nas operações de que trata o inciso V do art. 1º da Lei nº 9.481, de 13 de agosto de 1997, realizadas até 31 de dezembro de 2013, na hipótese de pagamento, crédito, entrega, emprego ou remessa, por fonte situada no País, a pessoa jurídica domiciliada no exterior, a título de contraprestação desses contratos.

Com o art. 15 acrescentam-se faixas de valores e respectivas alíquotas à Tabela Progressiva do IRPF, visando adequá-las ao crescimento da massa salarial e aos salários nominais da economia. Nesse sentido, o artigo estabelece novas alíquotas: de 7,5% (sete inteiros e cinco décimos por cento) e de 22,5% (vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento), ficando assim as tabelas constituídas de cinco faixas de rendimento e correspondentes alíquotas - 0% (zero por cento), 7,5% (sete inteiros e cinco décimos por cento), 15% (quinze por cento), 22,5% (vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento) e 27,5% (vinte e sete inteiros e cinco décimos por cento). Essas novas tabelas serão adotadas em relação aos fatos geradores ocorridos a partir do primeiro dia do mês de janeiro de 2009 e do primeiro dia do mês de janeiro de 2010.

Por meio dos arts. 8º, 9º, 12 e 16 é estendido às áreas de livre comércio o mesmo tratamento tributário, relativo à Contribuição para o PIS/PASEP e à COFINS, conferido à ZFM.

O art. 17 disciplina a aquisição no mercado interno e a importação de mercadoria, com suspensão do IPI, da Contribuição para o PIS/PASEP, da COFINS, da Contribuição para o PIS/PASEP-Importação e da COFINS-Importação, quando destinada ao emprego ou consumo na industrialização ou elaboração de produto cuja destinação gere receita imune.

A Exposição de Motivos considera que os impactos sobre a receita tributária será considerada quando da elaboração do projeto de lei orçamentária anual. Tal justificativa mostra-se prejudicada para o exercício de 2009, uma vez que a proposta orçamentária em apreciação pelo Congresso Nacional desconhece as implicações das medidas propostas nas alterações propostas. Destarte, a Medida provisória nº 451, de 15 de dezembro de 2008, não pode ser considerada adequada e compatível sob a ótica mais restrita da adequação orçamentária e financeira.

Ressalve-se a redução de receita decorrente da inclusão de faixas de valores e respectivas alíquotas à Tabela Progressiva do IRPF, prevista no art. 15, por força do § 1º do art.14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece que a renúncia de receita *“compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido,*

concessões de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado” (grifos nossos). Dessa forma, o benefício concedido à tributação do imposto sobre a renda de pessoas físicas, por atingir a todos os contribuintes, isentos ou não, não estaria sujeito às condições previstas nos incisos I e II do citado dispositivo legal, o que está em conformidade com o preceito constitucional da generalidade, da universalidade e da progressividade (art. 153, §2º).

Esses são os subsídios.

Brasília, 17 de dezembro de 2008.

CLAUDIO RIYUDI TANNO
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira.