

Nota Técnica nº 4/2006

Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 281, de 15 de fevereiro de 2006.

I – INTRODUÇÃO

Com base no art. 62, da Constituição Federal, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República submete ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 90/2006, a Medida Provisória-MP nº 281, de 15 de fevereiro de 2006, que *“reduz a zero as alíquotas de imposto de renda e da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF) nos casos em que especifica, e dá outras providências.”*

A presente Nota Técnica atende a determinação contida no art. 19 da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, o qual estabelece: *“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

Com a edição da Medida Provisória nº 281, de 2006, pretende-se reduzir a zero a alíquota do imposto de renda incidente sobre os rendimentos produzidos por títulos públicos federais, adquiridos por investidores residentes ou domiciliados no exterior. O benefício não alcança os investimentos oriundos de países que tributem a renda à alíquota inferior a 20% e nem se aplica aos títulos públicos adquiridos com compromisso de revenda, assumido pelo comprador.

No que se refere aos títulos públicos possuídos antes da publicação da presente MP, estes continuarão sendo tributados segundo as regras então vigentes, porém assegurando-se ao respectivo investidor estrangeiro a possibilidade de migrar para o novo regime de tributação, mediante a antecipação do recolhimento do imposto de renda devido na forma do regime anterior. O prazo para ingresso no novo regime tributário expira em 31 de agosto de 2006.

A proposição também concede tratamento tributário diferenciado para as aplicações nos Fundos de Investimento em Participações (FIP), Fundos de Investimento em Cotas de Fundos de Investimento em Participações (FCFIP) e Fundos de Investimento em Empresas Emergentes (FIEE), cujos rendimentos ficarão

submetidos à cobrança do imposto de renda na fonte à alíquota de 15%, para o investidor nacional, independente do prazo da aplicação, sendo que atualmente apenas as aplicações com prazo acima de dois anos encontram-se submetidas a essa alíquota. No caso dos investidores não residentes, a alíquota aplicável será reduzida a zero, ressaltando-se que este benefício não se aplica a cotista estrangeiro que, isoladamente ou em conjunto com pessoas a ele ligadas, detenha 40% ou mais das cotas emitidas ou que possua o direito de receber 40% ou mais dos rendimentos auferidos pelo fundo. Também excluem-se do benefício os fundos que detiverem em suas carteiras títulos de dívida em percentual superior a 5% do patrimônio líquido (ressalvados os títulos públicos federais) ou cujo titular seja residente ou domiciliado em país que não tribute a renda ou que o faça a uma alíquota inferior a 20%.

Por fim, a Medida Provisória nº 281, de 2006, introduz novo inciso ao art. 8º da Lei nº 9.311, de 1996, reduzindo a zero a alíquota da CPMF, quando se tratar de operação de compra de ações em oferta pública, realizada fora dos recintos ou sistemas de negociação de bolsa de valores, desde que a companhia emissora tenha registro para negociação de ações em bolsa de valores. A medida alcança indistintamente o investidor nacional e o estrangeiro, e tem como objetivo estender às ofertas de ações via mercado de balcão tratamento tributário semelhante ao já concedido às transações realizadas por intermédio de bolsa de valores.

Segundo informa a Exposição de Motivos encaminhada pelo Governo federal, os benefícios visados pela medida são principalmente a queda na percepção de risco associada à dívida pública federal e a redução do valor do prêmio pago pelo Tesouro Nacional na emissão de seus títulos. Nesse contexto, espera-se atrair um maior contingente de investidores estrangeiros detentores de um perfil que propicie o alongamento do prazo da dívida pública mobiliária federal e a maior participação de títulos atrelados a índices de preços na sua composição, criando, assim, as condições necessárias para a queda dos juros nas operações de longo prazo.

III – COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

O § 1º, do art. 5º da Resolução nº 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 nº 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 2006 (Lei nº 11.178, de 20 de setembro de 2005), em seu art. 99, 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.”

Na Medida Provisória em análise, é possível identificar quatro pontos que modificam a legislação tributária em vigor e que geram impacto no âmbito tributário e orçamentário. São elas:

- a) a redução a zero da alíquota do imposto de renda incidente sobre os rendimentos de investidores estrangeiros em títulos públicos federais;
- b) a redução a zero da alíquota do imposto de renda incidente sobre os rendimentos auferidos nas aplicações em fundos de investimento em participações e em empresas emergentes (fundos de capital de risco) detidos por investidores estrangeiros;
- c) fixação em 15% da alíquota do imposto de renda incidente sobre os rendimentos auferidos nas aplicações em fundos de investimento em participações e em empresas emergentes (fundos de capital de risco) detidos por investidores residentes ou domiciliados no país; e
- d) redução a zero da alíquota da CPMF nas operações de aquisição de ações e aumento de capital de empresas realizadas fora da Bolsa de Valores.

De acordo com as projeções realizadas pelo Poder Executivo a desoneração do imposto de renda (itens a e b acima) representará uma renúncia de receita de R\$ 106,4 milhões, sendo que para os próximos dois anos a perda de arrecadação estimada será de R\$ 114,6 milhões e R\$ 123,5 milhões. A renúncia de receita da CPMF (item d acima), por sua vez, corresponderá R\$ 45,9 milhões, em 2006, R\$ 50,6 milhões, em 2007, e R\$ 55,7 milhões, em 2008. Isso perfaz uma perda de arrecadação total de R\$ 152,3 milhões, em 2006, R\$ 165,2 milhões, em 2007, e de R\$ 179,2 milhões, em 2008. Ressalte-se, contudo, que esses números não incluem o impacto decorrente da definição da alíquota de 15% do Imposto de renda sobre os rendimentos auferidos por residentes no país nos fundos de capital de risco (item c), que inadvertidamente, não foi explicitado na Exposição de Motivos que acompanha a presente MP

Visando ao atendimento do disposto no inciso II do art. 14 da LRF, o Poder Executivo esclarece na Exposição de Motivos que tais perdas de receita serão compensadas “pelo aumento de receita já observado, resultante da ampliação da base de cálculo dos tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal, acima do previsto nas projeções iniciais de 2006”, alertando, ainda, que “a adequação das

receitas projetadas ao disposto nesta MP será realizada quando da edição do decreto de programação orçamentária e financeira.”

Relativamente a esses argumentos, cumpre ressaltar que a apreciação do Projeto de Lei do Orçamento de 2006, ainda em curso no Congresso Nacional, tem enfrentado grandes dificuldades em razão do elevado comprometimento da receita prevista, cujo montante revela-se insuficiente para atender ao conjunto de demandas ainda pendentes, que envolvem desde o reajuste do salário mínimo e o aumento salarial dos servidores públicos, até o ressarcimento, aos Estados exportadores, das perdas de ICMS decorrentes da Lei Kandir. Assim, contrariamente ao que afirma a Exposição de Motivos enviada pelo Poder Executivo, inexistem sobras de receita resultantes de uma eventual ampliação da base de cálculo dos tributos federais. Ademais, a recente reavaliação da receita orçamentária, formulada no âmbito da Comissão de Mista de Orçamento, que elevou a receita inicialmente prevista em pouco mais de R\$ 15 bilhões, tem sido alvo de severas contestações por parte da equipe econômica do governo, cujas manifestações já permitem antever a adoção de significativo contingenciamento no próximo decreto de reprogramação orçamentária e financeira.

Inegavelmente, as disposições contidas na LRF aplicam-se indistintamente a todos os membros dos Poderes da União, dos Estados e Municípios, sendo a sua observância uma condição necessária para a aprovação de normas relativas às finanças públicas. No caso em tela, observa-se que não foram plenamente atendidas as exigências definidas no art. 14 da referida lei, dado que o valor da renúncia de receita estimada não contempla a desoneração do imposto de renda sobre aplicações em fundos de capital de risco por investidores nacionais. Além disso, as medidas compensatórias à concessão do benefício tributário não subsistem no contexto de restrições que envolvem a elaboração da peça orçamentária.

Portanto, salvo melhor juízo, os aspectos acima suscitados revelam que a Medida Provisória nº 281, de 2006, prevê a concessão de benefícios tributários sem o estrito cumprimento da LDO-2006 e da LRF, o que nos leva a concluir que não foram atendidos os requisitos necessários para que a mesma seja considerada adequada e compatível sob a ótica orçamentária e financeira.

Esses são os subsídios.

Brasília, 21 de fevereiro de 2006.

MARIA EMILIA MIRANDA PUREZA

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira.